Initiativen zur Errichtung kommerziellen Rundfunks unter besonderer Berücksichtigung des exemplarischen Charakters der Gründung der ITA für die einzelnen Initiativen in der Bundesrepublik Deutschland

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
des Fachbereiches Philosophie und
Sozialwissenschaften an der
Freien Universität Berlin

1978

vorgelegt von
Harald von Gottberg
aus Berlin

Im Herbst 1977

Initiativen zur Errichtung kommerziellen Rundfunks unter besonderer Berücksichtigung des exemplarischen Charakters der Gründung der ITA für die einzelnen Initiativen in der Bundesrepublik Deutschland

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
des Fachbereiches Philosophie und
Sozialwissenschaften an der
Freien Universität Berlin

vorgelegt von
Harald von Gottberg
aus Berlin

Im Herbst 1977

1. Gutachter: Prof. Dr. Harry Pross

2. Gutachter: Prof. Dr. I. Bystrina

Tag der mündlichen Prüfung: 10. März 1978

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Danksagung

All denen, die mir mit Ratschlägen, Informationen und Material an der Erstellung dieser Arbeit geholfen haben, möchte ich meinen Dank aussprechen. Besonders erwähnen möchte ich: Prof. Dr. Harry Pross. Mein Dank geht außerdem an Prof. Dr. F. Eberhard, der mir einige seiner persönlichen Unterlagen zur Ausarbeitung zur Verfügung gestellt hat, sowie an Lord C.I. Orr-Ewing, Sir Hugh Carlton Greene, Sir William Haily, Charles Stuart, Asa Briggs, Sir Ian Fraser, Norman Collins, Marc Chapman Walker, H.H. Wilson, Mary Stocks, Gerhard Freyburg, Horst Schnare, Oskar Lafontaine, H. Reinowski, F.K. Maier, Bert Schnitzler, E. Stein, R. Messner, Artur Bader, R. Güttler, Prof. Paul Noack, Prof. Rodenstock, Peter Goldberg, Katharina Schmidt, Birgit Hornschuch. Herrn Armin Sellheim bin ich besonders verpflichtet für die Möglichkeit, das Archiv des "Spiegel" zu benutzen. Gleichsam geht mein Dank an die Bediensteten der BBC Written Archives und der Bibliothek der IBA.

Harald von Gottberg

Inhaltsverzeichnis

Seite

Teil A

1. Einleitung 1
   1.1. Problemstellung 1
   1.2. Methodische Probleme 17

Teil B

1. Die Errichtung des kommerziellen Fernsehens in Großbritannien 21
   1.1. Unterschiedliche Darstellungen der Entwicklung 21
   1.2. Die British Broadcasting Corporation (BBC) 25
      1.2.1. Die Entwicklung des Rundfunks in Großbritannien 26
         1.2.1.1. Anfänge 26
         1.2.1.2. Die British Broadcasting Company (BBCo) 30
         1.2.1.3. Der Einfluß von John Reith auf die Praxis der BBCo und BBC 39
      1.2.2. Andere Programmquellen 50
   1.3. Die Diskussion um das Monopol der BBC 53
      1.3.1. Vor dem 2. Weltkrieg 53
      1.3.2. Die veränderte Situation nach dem 2. Weltkrieg 55
      1.3.3. Debatten im Parlament 62
      1.3.4. Die Position der Regierung 66
      1.3.5. Wertung 68
   1.4. Die Beveridge Kommission 69
      1.4.1. Auftrag und Bericht 69
      1.4.2. Das Minderheitsgutachten von Selwyn Lloyd 74
   1.5. Die Stimmung in der Konservativen Partei 78
   1.6. Aktivitäten im Parlament 92
      1.6.1. Initiativen der konservativen Parlamentsfraktion 92
      1.6.2. Das Assheton Komitee 96
         1.6.2.1. Zusammensetzung 96
         1.6.2.2. Die Arbeit des Komitees und seine Auswirkung 99

Seite

1.7. Die Formulierung der konservativen Rundfunkpolitik 110

1.7.1. Innerparteiliche Differenzen 110

1.7.2. Die "Broadcasting Study Group" 113

1.7.3. Das Weißbuch zur konservativen Rundfunkpolitik 122

1.8. Interessenten an einer Beendigung des Monopols der BBC 131

1.8.1. Das Zusammenspiel privatwirtschaftlicher und konservativer, parteipolitischer Interessen 131

1.8.2. Die Rundfunkindustrie 138

1.8.3. Die Werbeagenturen 139

1.8.4. Die "Associated Broadcasting Development Company ABDC" 142

1.9. Das Gesetz zur Errichtung der "Independent Television Authority" 145

1.9.1. Die weiteren Aktivitäten der Broadcasting Study Group und ihrer Mitstreiter 145

1.9.2. Die Formulierung der Kompromißlösung 158

1.9.3. Das zweite konservative Weißbuch zur Rundfunkpolitik (Cmd 9005) 160

1.9.4. Die Verabschiedung des Gesetzes 163

1.10. Die öffentliche Diskussion zur Errichtung des kommerziellen Fernsehens 165

1.10.1. Umfragen 165

1.10.2. Das "National Television Council" (NTC) 167

1.10.3. Die "Popular Television Association" (PTA) 171

2. Die Auseinandersetzung über die Organisationsform des zweiten Fernsehprogramms in der BRD 177

2.1. Die Position der Bundesregierung 179

2.2. Die Position der Länder 181

2.3. Interessenten an einer Änderung des Rundfunksystems in der BRD 184

2.3.1. Die Bundesregierung 184

2.3.2. Interessen der Wirtschaft 186

Seite

2.4. Maßnahmen zur Errichtung eines kommerziellen Fernsehprogramms unter dem Einfluß von Bundesregierung, Wirtschaft und Verlegern 190

2.4.1. Die Studien-Gesellschaft für Funk- und Fernsehwerbung e.V. 190

2.4.1.1. Die Vorschläge des Markenverbandes 193

2.4.1.2. Die Vorschläge der Studiengesellschaft 195

2.4.2. Die Freies Fernsehen GmbH (FFG) 201

2.4.2.1. Programmplanung der FFG 203

2.4.2.2. Finanzierung der FFG 206

2.4.2.3. Unsicherheiten und Risiken 211

2.4.2.4. Geschäftsverbindungen der FFG 215

2.4.2.5. Differenzen innerhalb der FFG 219

2.5. Die unterschiedlichen Ziele der Bundesregierung und der FFG 225

2.6. Die Deutschland Fernsehen GmbH 238

2.6.1. Die FFG und die Deutschland Fernsehen GmbH 242

2.7. Die Verfassungsklage gegen die Deutschland Fernsehen GmbH und ihre Rückwirkung auf die FFG 249

3. Der Anspruch der bundesdeutschen Zeitungsverleger auf eine Beteiligung am Rundfunk und die damit verbundene, angestrebte Kommerzialisierung des Mediums 255

3.1. Die Fernsehgesellschaft der Berliner Tageszeitungen 255

3.1.1. Gründung und Zielrichtung der Gesellschaft 255

3.1.2. Die Haltung des Berliner Senats 259

3.1.3. Die Fernsehgesellschaft als Teil der Kampagnen des BDZV 261

3.1.4. Der Springer-Konzern und die Fernsehgesellschaft 265

3.2. Die Fernsehkampagne des BDZV 267

3.2.1. Bemühungen einzelner Verleger 267

3.2.1.1. Das Engagement des Springer Konzerns 269

Seite

3.2.1.2. Die Änderung der Mehrheitsverhältnisse im BDZV 277

3.2.1.3. Ansätze zu einer einheitlichen Politik des Verlegerverbandes 281

3.2.2. Der Versuch einer Übernahme des ZDF durch eine Gesellschaft der Zeitungsverleger 283

3.2.2.1. Die Rolle des Springer Konzerns 283

3.2.2.2. Die Argumentation des BDZV 286

3.2.2.3. Der Vorschlag des BDZV zur Übernahme des ZDF 299

3.2.3. Resonanz der Vorschläge und Bestrebungen des BDZV 308

3.2.3.1. Die Haltung der Parteien 308

3.2.3.2. Die Haltung der ARD 311

3.2.3.3. Diskussion in den Landtagen 313

3.2.3.4. Die Haltung der Ministerpräsidenten der Länder 314

3.3. Der Entwurf eines Gesetzes zum Verbot von Werbesendungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten 319

3.4. Differenzen innerhalb des Verlegerverbandes 324

3.5. Die Kommission zur Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit von Presse, Funk/Fernsehen und Film (Michel Kommission) 339

3.5.1. Die Entstehung der Kommission und ihr Auftrag 339

3.5.2. Ergebnisse der Untersuchung 344

3.5.3. Stellungnahmen der Verlegerorganisationen zu dem Bericht der Michel Kommission 349

3.6. Weitere Bemühungen zur Errichtung eines Verlegerfernsehens 354

3.6.1. Weitere Aktivitäten des Springer Konzerns 354

3.6.2. Der BDZV 360

3.6.2.1. Die Aufgabe vormals wichtiger Positionen 360

3.6.2.2. Der Anspruch der Zeitungsverleger auf Beteiligung an zukünftigen Übertragungsmöglichkeiten 364

Seite

4. Bestrebungen zur Errichtung kommerziellen Rundfunks in Bayern 367

4.1. Aktivitäten der CSU 367

4.1.1. Überlegungen in der Partei 367

4.1.2. Das Handlos Papier 369

4.1.3. Vorschläge von CSU-nahen Organisationen 373

4.1.4. Die medienpolitische Konzeption der CSU 381

4.2. Die Initiative zur Zulassung kommerziellen Rundfunks in Bayern 383

4.2.1. Der erste Gesetzentwurf zur Errichtung kommerziellen Hörfunks in Bayern 384

4.2.1.1. Die Vertretung der gesellschaftlich relevanten Kräfte 387

4.2.1.2. Das Problem der Frequenzknappheit und die Versuche der Initiatoren, weitere verfassungsrechtliche Probleme zu lösen 389

4.2.2. Der zweite Gesetzentwurf aus der Gruppe um Stein 393

4.2.2.1. Die Beachtung der Initiative in der Öffentlichkeit 393

4.2.2.2. Angelblaiche 'Effekte' kommerziellen Rundfunks 395

4.2.2.3. Die einzelnen Bestimmungen des neuen Entwurfs 397

4.3. Die Darstellung der Problematik aus der Sicht der Initiatoren 401

4.3.1. Die parlamentarische Behandlung des Gesetzentwurfs 410

4.3.2. Weitere Vorstöße aus der Gruppe um Stein 412

4.4. Wirtschaftliche Interessen am kommerziellen Rundfunk 415

4.4.1. Einzelne beteiligte Unternehmen 415

4.4.1.1. Die Freie Rundfunk AG (FRAG) 415

4.4.1.2. Die Deutsche Fernsehen Contakt GmbH 417

4.4.1.3. Die Intermedium Funk GmbH 417

4.4.1.4. Die Private Bayerische Funk- und Fernseh AG (PRIBAG) 419

Seite

4.4.2. Verbindungen zwischen Parlamentariern und wirtschaftlichen Interessenten 422

4.4.3. Die Prüfung des Vorhabens durch Experten der bayerischen Wirtschaft 424

4.5. Die Opposition gegen die Rundfunkpläne der CSU 428

4.5.1. Das Landesbürgerkomitee Rundfunkfreiheit 428

4.5.1.1. Ziele des Bürgerkomitees 432

4.5.1.2. Der Verlauf des Volksbegehrens 433

4.5.2. Die Stellung der CSU zu dem Ergebnis 439

4.5.3. Die Beendigung des Konflikts 444

Teil C

1. Die juristische Beurteilung des kommerziellen Fernsehens 448

1.1. Das "Fernsehurteil" des Bundesverfassungsgerichts 450

1.2. Das Mehrwertsteuerurteil des Bundesverfassungsgerichts 453

1.3. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. Dezember 1971 456

Teil D

Zusammenfassung 461

Literaturverzeichnis 472

Teil A

1. Einleitung

1.1. Problemstellung

Seit der Existenz des Rundfunks hat es unterschiedliche Ansichten darüber gegeben, wie das Medium am besten zu organisieren sei. Diese Auseinandersetzung wurde zu verschiedenen Zeiten mit unterschiedlichen Zielsetzungen und Motivationen geführt. Es kann bei einer Untersuchung dieser Auseinandersetzungen davon ausgegangen werden, daß die Rundfunkordnung einer Gesellschaft als Teil des Überbaus in engem Zusammenhang mit den Herrschaftsstrukturen eines Landes zu sehen ist. So wie diese sich ändern oder verschieben, verschiebt sich auch die Rundfunkstruktur einer Gesellschaft, oder es häufen sich zumindest die Versuche, diese zu ändern. Dabei reduziert sich die Organisationsfrage oft auf die Frage, wie das Medium zu finanzieren sei. In den USA wurde der Rundfunk den kommerziellen Interessen von Privatunternehmen überlassen, die sich aus dem Verkauf von Werbezeit finanzieren. Erst in den letzten Jahren verstärkte sich dort eine Bewegung unter dem Stichwort "Educational TV" mit dem Ziel, mehr Rundfunksendungen zu verbreiten, die nicht nach streng profitmaximierenden Gesichtspunkten hergestellt und vermarktet werden.

Eine andere Möglichkeit, den Rundfunk durch Gebühren zu finanzieren, setzte sich aus frequenztechnischen, politischen und auch geographischen Gründen in Europa durch. Es war angesichts des begrenzten Raums und der begrenzt zur Verfügung stehenden Sendefrequenzen in Europa kaum möglich, den Rundfunk dem Kräftespiel privatkapitalistischer Initiative zu überlassen, noch war es von den politischen Instanzen der einzelnen Länder gewünscht, daß analog der Situation in den USA weitgehend jeder oder jede

Interessengruppe, die über die nötigen Mittel verfügte, die Möglichkeit bekam, das meinungsbildende Potential des neuen Mediums für seine Zwecke einzusetzen. Es bot sich dabei an, den Rundfunk in Staatsregie zu betreiben oder ihn soweit integrierend zu organisieren, daß,unter Wahrung eines gewissen Gleichheitsgrundsatzes, verschiedene Meinungen über eine vom Staat und von der Regierung unabhängige Rundfunkorganisation ausgestrahlt wurden. Eine besondere Variante davon bildeten die Bestrebungen Bredows, den Rundfunk in der Weimarer Republik aus der politischen Auseinandersetzung dadurch fernzuhalten, daß politische Fragen im Rundfunk kaum behandelt wurden.

Die Organisationsform eines Mediums nimmt im Prozeß der Massenkommunikation eine zentrale Positon ein. Für Inhalt, Zielgruppe und Entstehung von Aussagen, die über ein Medium verbreitet werden, ist es wichtig, wie dieses organisiert ist. Die verbreiteten Aussagen erhalten durch die Organisationsform eine erhebliche Prägung. Sie ist ein Mittel, mit dem erreicht wird, daß sich die Intentionen derer, die über das Medium verfügen, im Programm wiederfinden. Eine nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen arbeitende Rundfunkanstalt, die verpflichtet ist, Profite für ihre Eigentümer zu erwirtschaften, wird es sich kaum leisten können, Aufrufe zur Abschaffung des Privateigentums auszustrahlen. Die finanzielle Abhängigkeit ist aber nicht die einzige, die ein Medium in der Vielfalt der verbreiteten Ansichten einengt. Ein von Kirchen getragener oder gesteuerter Rundfunk wird die Verbreitung des christlichen Glaubens in seinen Programmen nicht zu kurz kommen lassen. Oder aber der Staat bzw. eine Regierung bringen den Sender unter ihre Kontrolle mit dem Resultat, daß sie sich zur Sicherung ihrer Macht ständig in einem positiven Licht darstellen oder unangenehme Informationen unterdrücken.Die Organisationsform der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt, wie sie in der BRD existiert, stellt einen Versuch dar, beson-

ders den staatlichen Einfluß auf das Medium weitestgehend auszuschalten und gleichzeitig zu verhindern, daß einzelne gesellschaftliche Gruppen das Medium ausschließlich für ihre Ziele einsetzen können. Abschreckendes Beispiel für diese Regelung war der Rundfunk der Weimarer Republik und seine nahtlose Eingliederung in den faschistischen Macht- und Propagandaapparat.
Aus der Pluralismustheorie hergeleitet, sollten die gesellschaftlich relevanten Gruppen ihre teilweise gegensätzlichen Interessen in einem Gremium austragen, das dann kontrollierende und richtungsweisende Funktionen für die Anstalt und ihre Programme ausübt. Die pluralistische Struktur eines Rundfunkwesens ist fast immer mehr oder weniger stark begleitet von Versuchen, diese zu überwinden oder zu durchbrechen. Einzelne Gruppen fühlen sich in ihren Einflußmöglichkeiten auf das Medium benachteiligt. Diese Arbeit richtet ihr Augenmerk auf gerade diese Bestrebungen. Ihr liegt eine Hypothese zugrunde, die davon ausgeht, daß bei diesen Bestrebungen ein pluralistisches, der Öffentlichkeit verpflichtetes Rundfunksystem durch ein kommerzielles, privaten Interessen dienendes zu erweitern oder abzulösen, unter der Losung des Wortes Freiheit, der Versuch unternommen wird, die Zugangsmöglichkeiten zu dem Medium zugunsten einiger mächtiger Interessengruppen zu verändern. In der vorliegenden Arbeit soll deutlich werden, daß bei all den untersuchten und vorgefallenen Versuchen, ein pluralistisches Rundfunksystem durch eine kommerzielle Komponente zu erweitern oder zu ersetzen, zwar in vielen Fällen eine quantitative Ausweitung des Programmangebots eintrat oder eingetreten wäre, die Zugangsmöglichkeiten der gesellschaftlich relevanten Gruppen aber keineswegs proportional zu dem gewachsenen Programmangebot stiegen bzw. gestiegen wären. Im Gegenteil, die Praxis des kommerziellen Rundfunks in Großbritannien legt die Vermutung nahe, daß neue kommerzielle Programme primär dazu eingesetzt werden, nicht Allgemeininteressen zu verfolgen,

sondern in erster Linie die Interessen derer fördern sollen, die sie herstellen. Dies muß für den Bereich der BRD hypothetisch bleiben, da es bislang noch nicht gelungen ist, das bestehende, pluralistische System zu durchbrechen. Die Entwicklung des kommerziellen Fernsehens in Großbritannien zeigt aber, daß, wenn einzelnen Gruppen der direkte Zugang zum Rundfunk ermöglicht wird, diese ihre eigenen Interessen an die erste Stelle setzen. [1)]

Bestrebungen, die darauf abzielen, den Rundfunk als Werbemittel einzusetzen, haben ihren Ursprung im gesellschafts- sowie im wirtschaftspolitischen Raum. Wenn es darum geht, ein öffentlich-rechtliches Rundfunksystem, dessen Prioritäten nicht zuerst aus dem kommerziellen Bereich stammen, zu durchbrechen oder durch eine kommerzielle Variante zu ergänzen, wird gern behauptet, daß es sich hier um Prinzipfragen der Freiheit handele und daß ein öffentliches Rundfunkmonopol in der westlichen parlamentarischen Demokratie keinen Platz habe. Die vorliegende Arbeit soll deutlich machen, daß hinter diesen angeblichen Prinzipfragen regelmäßig kommerzielle und auch politische Interessen stehen. Es sind nicht nur Marxisten, die auf die immense gesellschaftspolitische und wirtschaftspolitische Relevanz der Werbung und so auch der Rundfunkwerbung in der kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung hinweisen. Das folgende längere Zitat des amerikanischen Ökonomen Galbraith soll dies verdeutlichen:

"Das Management der Nachfrage ist, ... in jeder Hinsicht eine bewundernswürdig subtile Einrichtung unseres Sozialgefüges. Es wirkt nicht auf den einzelnen, sondern auf die Massen. ...

Es schafft nämlich nicht nur eine weitgehende Kontrolle der Nachfrage, sondern es sorgt auch insgesamt für eine

---

1) Jenkins, Clive: Power behind the Screen, London, Macgibbon & Keene Ltd. 1961; Mayhew, Christopher: Commercial Television - What is to be Done? The Fabian Society, Tract Nr. 318, London 1959.

unermüdliche Propaganda zugunsten des Güterkonsums im allgemeinen. ...
Die Folge davon ist, daß Waren zwar in immer größerer Fülle vorhanden sind, aber keineswegs an scheinbarer Bedeutung verlieren. Im Gegenteil: Es setzt schon einen Willensakt voraus, sich vorzustellen, daß etwas anderes ähnlich wichtig sein könnte. ...
Es könnte jedoch auch anders sein. Ohne die massiv eingesetzten Überredungskünste, die eine Begleiterscheinung der Bedarfssteuerung sind, hätte der zunehmende Überfluß sehr wohl das Interesse der Menschen am Erwerb von noch mehr Gütern beeinträchtigen können. Sie hätten sich dann nicht veranlaßt gefühlt, sich mit noch mehr Autos, Haushaltsgeräten, Waschmitteln, Kosmetika und anderen Produkten zu umgeben. ... Wenn der Bedarf an solchen Dingen sie nicht mehr drängte, hätten sie nicht mehr jenen gleichmäßig hohen Anteil ihres Einkommens dafür ausgegeben und auch weniger zuverlässig dafür gearbeitet, noch mehr zu verdienen. Die Folge - eine verringerte und weniger verläßliche Konsumbereitschaft - wäre für das Industriesystem sehr unangenehm geworden. Dieses System setzt voraus, daß die Menschen ohne festgesetzte obere Grenze für die Beschaffung von noch mehr Gütern arbeiten. Wenn sie nach Erreichung einer gewissen Bedarfsdeckung zu arbeiten aufhörten, dann wären auch der Expansion des Industriesystems Grenzen gesetzt. Das Wachstum ließe sich als Ziel nicht mehr aufrechterhalten. Die Werbung und die ihr verwandten Künste tragen so zur Formung genau des Menschentyps bei, den das Industriesystem braucht: eines Menschen, der zuverlässig sein Einkommen ausgibt und zuverlässig arbeitet, weil er nie genug bekommt. Diese Anstrengungen haben weiterhin zur Folge, daß das Prestige des Industriesystems gewahrt bleibt. Das Industriesystem ist schließlich dazu da, Güter zu liefern. Indem die Werbung diese Güter wichtig werden läßt, macht sie auch das Industriesystem wichtig. Damit trägt sie zur Wahrung der sozialen Bedeutung und des Prestiges der

Technostruktur bei. ...
Wenn man die Werbung und die ihr verwandten Künste nicht für sich allein, sondern in ihrem wesentlichen Zusammenhang mit der industriellen Planung betrachtet, dann wird es klar, welch bedeutsame soziale Funktion ihnen zukommt. Sie erstreckt sich nicht nur auf das Management der Nachfrage, dieses unabdingbare Gegenstück zur Preiskontrolle, sondern darüber hinaus auch auf die Schaffung von Gewohnheiten, die für das Funktionieren und das Prestige des Industriesystems notwendig sind." [1)]

Wenn diese Ausführungen in ihrer Kritiklosigkeit gegenüber dem kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftssystem nicht immer zu akzeptiren sind, so tragen sie doch dazu bei, den Stellenwert der in dieser Arbeit untersuchten Initiativen zur Errichtung eines kommerziellen Rundfunks zu bestimmen. So ist es nicht von ungefähr, daß Personen wie Lord Woolton, der enge Kontakte zur Wirtschaft pflegte, sich schon in den frühesten Phasen des britischen Rundfunks für eine kommerzielle Öffnung des Mediums einsetzte und daß die Einführung des kommerziellen Fernsehens in Großbritannien von einer konservativen Partei gestützt wurde, deren Vorsitzender eben Lord Woolton war, wobei es sicherlich verkürzt wäre, die Errichtung des kommerziellen Fernsehens in Großbritannien allein auf die Person von Woolton zurückzuführen. In einer Zeit, als die Märkte der Kolonien dem Mutterland nicht mehr unbegrenzt zur Verfügung standen, waren die Intensivierung des Konsums im eigenen Land und die Suche nach neuen Exportmöglichkeiten von großer Wichtigkeit. Derartige wirtschaftspolitische Fragen bildeten zwar nicht so sehr den Gegenstand der öffentlichen Diskussion um das Für oder Wider eines öffentlich-rechtlichen Rundfunkmonopols, sie waren aber den Initiatoren voll bewußt und determinierten ihr Handeln auch weitgehend.

---

1) Galbraith, John Kenneth: Die Moderne Industriegesellschaft, Droemer & Knaur, München 1970, S. 200 ff.

Es war ursprünglich vorgesehen, diese Arbeit nur auf die verschiedenen Initiativen zur Errichtung kommerziellen Rundfunks zu beschränken, die es in der BRD gegeben hat. Es stellte sich aber im Laufe der Arbeit heraus, daß die Durchbrechung des Rundfunkmonopols der BBC in Großbritannien und das danach eingerichtete duale System von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk für Interessenten in der BRD einen derart beispielhaften Charakter hatte, daß es in die Arbeit mit einbezogen werden mußte. Die Organisationsform der BBC ist nicht ohne Bedenken als öffentlich-rechtlich zu beschreiben. Sie läßt sich unter diesen Terminus nur subsumieren, wenn er über seinen strikt juristischen Inhalt erweitert und im besonderen Zusammenhang mit Rundfunkanstalten wie folgt verstanden wird: Eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt ist eine Anstalt, die per staatlichem oder parlamentarischem Akt geschaffen worden ist, wobei die Unabhängigkeit der Anstalt gegenüber der Institution, die sie gegründet hat, festgelegt ist. Außerdem finanziert sie sich weitgehend aus Rundfunkgebühren und nicht aus Werbetätigkeit, und in ihren Kontrollgremien ist eine Repräsentanz der Allgemeinheit gesichert. Dies gilt sogar für die Dachgesellschaft des kommerziellen Rundfunks in Großbritannien. Der Begriff kommt hier aber in den Grenzbereich seiner Dehnbarkeit, denn die Dachgesellschaft IBA ist zwar per Gesetz geschaffen und steht in keinem direkten Abhängigkeitsverhältnis zu einem Ministerium oder einem parlamentarischen Ausschuß, sie finanziert sich aber durch die Vermietung von Sendeanlagen an kommerzielle Programmgesellschaften.

Die rundfunkpolitische Entwicklung in Großbritannien hatte eine doppelt exemplarische Funktion für die Entwicklung des Rundfunks in der BRD. Bei der Errichtung der öffentlich-rechtlichen Anstalten hatte die BBC weitgehend als Modell gedient. Die britische Besatzungsmacht hatte gemäß der zentralen Struktur der BBC, den NWDR als

einheitlichen Sender für ihre Zone geschaffen. Das Modell erfuhr eine Erweiterung hin zur Errichtung eines Systems von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf föderalistischer Grundlage. Gleichfalls hatte die Durchbrechung des Monopols der BBC in Großbritannien eine beispielhafte Funktion für die Befürworter des kommerziellen Rundfunks in der BRD.

Die Durchbrechung des Monopols der BBC ist bisher im deutschen Sprachraum nicht detailliert analysiert worden. Sie ist in Großbritannien einmal umfassend behandelt worden, [1] und diese Monographie dient als grundlegendes Werk für diesen Abschnitt der britischen Rundfunkgeschichte. Es war notwendig und sinnvoll, die Arbeit Wilsons nachzuvollziehen und an Hand eines großen Teils des Materials, das ihm zur Verfügung gestanden hatte, seine Folgerungen zu überprüfen.

Die vorliegende Untersuchung beschäftigte sich mit der erfolgreichen Kampagne zur Errichtung der ITA, wohingegen die Zulassung kommerziellen Hörfunks in Großbritannien nicht weiter untersucht wurde. Sie fand in einer Atmosphäre statt, die nur zu einem Bruchteil so kontrovers war wie die bei der Errichtung der ITA. Persönlichkeiten, die sich für ein kommerzielles Fernsehen in Großbritannien eingesetzt hatten, waren davon ausgegangen, daß auch im Bereich des Hörfunks das Monopol der BBC durchbrochen werden sollte, was aber trotz einzelner Ankündigungen nicht geschah. Die exorbitanten Gewinne der Programmgesellschaften und der Mißmut, auf den diese stießen, ließen es wenig angebracht erscheinen, weitere Forderungen zu erheben. Die Labour Party stand trotz der Differenzen zwischen ihrem Führer Harold Wilson und der BBC dem Prinzip des kommerziellen Rundfunks wenig

---

1) Wilson, H.H.: Pressure Group, The Campaign for Commercial Television, London, Secker & Warburg, 1961

freundlich gegenüber, so daß nach 1964 kaum eine Chance bestand, daß die Regierung auch den Hörfunk in Großbritannien dem Gewinnstreben von Privatpersonen preisgeben würde. Im Gegenteil, die Werbetätigkeit wurde besteuert, und es wurde ein Gesetz verabschiedet, das es untersagte, geschäftliche Kontakte mit den Piratensendern zu unterhalten, die vor den Küsten Großbritanniens ihre Sendetätigkeit aufgenommen hatten. Erst als die Konservativen unter Heath die Labour-Regierung ablösten, tat sich eine neue Möglichkeit auf,die Pläne zu erfüllen, die Personen wie Selwyn Lloyd oder Charles Ian Orr-Ewing rund zwanzig Jahre vorher propagiert hatten. Bei der Verabschiedung des Gesetzes zur Errichtung der "Independent Broadcasting Authority" (IBA) kam es nicht zu den tumultartigen Szenen im Parlament, wie man sie aus der Zeit der Errichtung der ITA kannte. Persönlichkeiten, die sich damals mit aller Vehemenz gegen das kommerzielle Fernsehen ausgesprochen hatten, nahmen von der Beendigung des Hörfunkmonopols der BBC kaum Notiz. Mary Stocks, ehemaliges Mitglied der Beveridge Kommission, beschreibt die Rolle von Lord Hailsham folgendermaßen:
"Indeed, Lord Hailsham's super-charge of ferocity in attacking the government's handling of its Television Bill as 'a shoddy and squalid constitutional error', may have excited some sympathy for those whom he was attacking. Having watched him in 1972as Lord Chancellor seated on the Woolsack during debates on his Conservative Government's further commitment to commercialism by its extension to sound radio, I have wondered, does he remember? ... Can it be that he has now succumbed to his party's general commitment to commercial interests, however shoddy?" [1)]

---

1) Stocks, Mary: Still More Commonplace, An Autobiography, London, Peter Davis, 1973, S. 59.
"Allerdings könnte Lord Haisham's übertrieben wilder Angriff etwas Sympathie für die erweckt haben, die er angriff, als er die Behandlung des Entwurfs für ein Fernsehgesetz durch die Regierung als einen minderwertigen und armseligen Verfassungsirrtum bezeichnete.

Nachdem ich ihn 1972 beobachtet hatte, wie er während der De-

Die Kampagne zur Errichtung eines kommerziellen Fernsehens in Großbritannienwurde unter dem Schlagwort der Aufhebung des Rundfunkmonopols geführt. Durch eine regionale Diversifikation sollte eine Vielzahl von Gruppen und Personen in die Lage versetzt werden, sich im Fernsehen in einem Maße darzustellen, wie es bislang im Rahmen der BBC unmöglich gewesen war. Die Praxis sieht jedoch, oft zur Enttäuschung derer, die sich damals aktiv für diese Ziele eingesetzt hatten, anders aus. Das Programm des kommerziellen Fernsehens in Großbritannien wird überwiegend von fünf großen Programmgesellschaften erstellt. Die vielen kleinen Fernsehprogrammgesellschaften verzichten weitgehend darauf, ihre Eigenständigkeit zu beweisen und übernehmen bis auf wenige Regionalprogramme die Programme der "Big Five". [1)]

Da das britische System von Befürwortern eines kommerziellen Rundfunks in der BRD immer wieder als Vorbild benutzt wird, kann auch angenommen werden, daß sich die Entwicklung hier ähnlich vollziehen würde. Die vergleichende Untersuchung der einzelnen Initiativen in der BRD soll deutlich machen, welche Gruppen es sind, die sich immer wieder für die angebliche Freiheit eines kommerziellen Rundfunksystems einsetzen und welche Ziele dabei verfolgt werden.

Die vorliegende Arbeit soll ferner deutlich machen, daß ein pluralistisches Rundfunksystem kaum die Stärke besitzt, um sich unter Hinweis auf seine eigenen Qualitäten gegen Bemühungen durchzusetzen, es zu überwinden.

---

batten über die weitere Verpflichtung seiner Regierung auf den Handelsgeist, indem sie ihn auf den Hörfunk ausdehnte, als Lord Chancellor auf dem Wollsack saß, habe ich mich gefragt, erinnert er sich noch? ... Kann es sein, daß er jetzt der generellen Verpflichtung seiner Partei auf kommerzielle Interessen erlegen ist, egal wie armselig?"
Die Übersetzung der einzelnen Zitate findet sich in den Fußnoten. Sie ist von dem Verfasser selbst vorgenommen worden und orientiert sich stellenweise, besonders bei ideomatischen Redewendungen mehr am Sinn als an dem genauen Wortlaut.

1) Thames TV, London Weekend TV, Granada TV, ABC Associated TV

Die Initiativen zur Errichtung eines kommerziellen Rundfunks in der BRD sind nicht primär an der breiten Einsicht der Vorzüge der pluralistischen Organisationsform gescheitert, sondern ausschlaggebend waren unerfüllte technische, politische, juristische und finanzielle Rahmenbedingungen. Als eine mögliche Ausnahme ist der Versuch zu betrachten, Anfang der siebziger Jahre dem öffentlich-rechtlichen "Bayerischen Rundfunk" eine kommerzielle Konkurrenz zu verschaffen. Die Freunde eines kommerziellen Rundfunks in Bayern arbeiteten von Anfang an unter wenig günstigen Voraussetzungen. Sie hatten weder eine Frequenz vorzuweisen, auf der sie hätten senden können; die Wirtschaft stand dem Vorhaben skeptisch gegenüber, und weder bei der Landtagsfraktion der CSU noch bei der Landesregierung genoß das Vorhaben einhellige und volle Unterstützung. Ausschlag für den Mißerfolg gab jedoch das breite Interesse, das dem "Landesbürgerkomitee Rundfunkfreiheit" entgegengebracht wurde, das die Verabschiedung eines Gesetzes zur Errichtung kommerziellen Rundfunks in Bayern effektiv verhinderte. Wenn die genannten Rahmenbedingungen erfüllt wurden, wie zum Beispiel in Großbritannien bei der Errichtung der ITA, führten Initiativen zur Errichtung kommerziellen Rundfunks zum Erfolg. Die Befürworter eines kommerziellen Fernsehens in Großbritannien konnten auf Frequenzen verweisen, die sie, ohne die Sendetätigkeit der BBC einzuschränken, nutzen konnten. Die Mehrheitspartei im Parlament und die Regierung waren dem kommerziellen Fernsehen gegenüber positiv eingestellt, potente Geldgeber waren vorhanden und juristische Bedenken gegen die Errichtung einer kommerziellen Fernsehanstalt existierten nicht. Daß damals nicht auch gleich das Hörfunkmonopol der BBC beendet wurde, lag weitgehend daran, daß sich im Bereich des Hörfunks nicht die Sendemöglichkeiten für weitere kommerzielle Programme boten wie im Fernsehen.

Auch bei den Bestrebungen in der BRD, das zweite Fernsehprogramm auf kommerzieller Grundlage zu gestalten, waren die Voraussetzungen günstig. Eine Bundesregierung, die sich für zuständig hielt, förderte die Bestrebungen der "Freies Fernsehen GmbH"; Frequenzen und Geld für die Errichtung und den Betrieb der Sendeanstalten waren vorhanden. Das Projekt scheiterte schließlich an den juristischen Grenzen, die der Bundesregierung durch das Verfassungsgericht gesetzt wurden. Das Gericht wies aber darauf hin, daß unter bestimmten Voraussetzungen ein kommerzielles Rundfunksystem in der pluralistischen Verfassungsordnung der BRD durchaus seinen Platz haben könnte. Die Initiative der Zeitungsverleger und der darin enthaltene Versuch, das ZDF zu übernehmen, hatten aus dieser Sicht von vornherein keine großen Erfolgschancen. Eine Frequenz für ein Verlegerfernsehen war nicht vorhanden, und das ZDF hätte der kommerziellen Zielsetzung der Verleger ausgeliefert werden müssen. Weiter fand sich keine parlamentarische Mehrheit oder eine Regierung, die die Ziele der Verleger mit Macht unterstützt hätten; und die juristischen Vorbedingungen, wie sie für eine kommerzielle Rundfunkanstalt vom Verfassungsgericht gefordert wurden, wären bei einer nur von Verlegern getragenen Gesellschaft kaum erfüllt gewesen.

Die Befürworter und zukünftigen Nutznießer eines kommerziellen Rundfunks im Saarland kamen ihrem Ziel erheblich näher. Die Änderung des Gesetzes über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland ist schon in meiner Magisterarbeit ausführlich behandelt worden, und ich habe deshalb in dieser Arbeit darauf verzichtet, sie nochmals darzustellen. Es soll hier nur darauf verwiesen werden, daß das Vorhaben unter äußerst günstigen Vorbedingungen stand. Geldgeber gab es zur Genüge, die Landesregierung und die Mehrheit im Landtag hatten die Errichtung eines kommerziellen Senders im Saarland unterstützt, und es war ein Landesgesetz über die Errichtung und Betreibung von kommerziellen Rundfunkanstalten vorhanden. Wenn die Interessenten, die sich später in der "Freien Rundfunk AG" (FRAG) zusammenschlossen, mit der Verabschie-

dung des Gesetzes eine Frequenz hätten vorweisen können, wäre es möglicherweise zu einer Lizenzerteilung gekommen. Das politische Interesse der Landesregierung wandelte sich jedoch bald dahingehend, daß bei den Beratungen über eine Neuordnung des Rundfunkwesens im Südwestraum der BRD die Regierung des Saarlandes mit der Drohung der Errichtung eines kommerziellen Rundfunksenders in einer stärkeren Verhandlungsposition war als mit der vollzogenen Lizensierung.
Bezüglich der Rundfunkfrage im Saarland hat es in letzter Zeit eine Reihe von neuen Entwicklungen gegeben, die im Teil C behandelt werden.

Neben den in dieser Arbeit im Detail untersuchten Initiativen zur Errichtung eines kommerziellen Rundfunks in der BRD kam es zu einer Reihe von weiteren Bemühungen, die aber in ihrer Relevanz als sehr gering einzuschätzen sind. Dennoch sollen sie der Vollständigkeit halber kurz erwähnt werden. So versuchte z.B. ein Hamburger Photograph, mit Hilfe des Armenrechts die Post auf eine Sendelizenz zu verklagen. Die Firma "German Television News" des Helmut Sontag machte mehrfach von sich und ihren Versuchen Reden, kommerzielle Fernsehprogramme zu verbreiten. So sollten im Komplex des Corbousier Hauses in Berlin mit Werbung gespickte und durch sie finanzierte Fernsehprogramme über Kabel verbreitet werden. Auf dem Flughafen Hannover bot die "GTN - Airport Tele GmbH" wartenden Fluggästen mittels in Warteräumen plazierten Fernsehgeräten ein audiovisuelles Unterhaltungsprogramm. Auf Initiative von Sontag hatte sich im Mai 1969 ein Kreis von Personen in Bonn getroffen mit dem Zweck, über ein zukünftiges privates Fernsehen in der BRD zu beraten. Die Beteiligung war nicht so groß, wie man sich erhofft hatte, und es gingen auch keine wesentlich neuen Impulse von dem Treffen aus. Das Gros der Teilnehmer setzte sich aus Vertretern der Rundfunkindustrie, der Werbung und der Markenartikelindu-

strie zusammen, was deutlich macht, welche Kreise sich von der Thematik des Treffens besonders angesprochen fühlten.

Neben Sontag versuchten noch andere Organisationen, über Kabel Fernsehprogramme auszustrahlen. Die "Deutsche Fernseh Verkaufs GmbH", an der neben einer Werbeagentur auch der Verleger John Jahr beteiligt war, verbreitete in Supermärkten Fernsehsendungen. Ähnlich tat es die "Deutsche Fernseh Contakt GmbH". Beide Gesellschaften hatten Verbindungen zu dem heutigen Vorstandssprecher der "Privaten Bayerischen Funk und Fernseh AG" (PRIBAG), Bert Schnitzler. Eine "Deutsche Sport- und Werbedienst Trab- und Galopp-Rennbahn GmbH & Co Fernsehgesellschaft" verbreitete auf Pferderennbahnen ein von der "Fernsehgesellschaft Berliner Tageszeitungen mbH" hergestelltes Programm, bestehend aus 60 % Rennsport, 20 % Mode und 20 % Werbung. Auch der Werbephotograph Charles Wilp versuchte mit seinem "Sender, Sonne, Mond", in Kaufhäusern Kunden mit einem Werbeprogramm zu erreichen. Die meisten dieser Unternehmen hatten nur eine kurze Lebensdauer, denn die für Rundfunkfragen zuständigen Ministerpräsidenten der Länder vertraten und vertreten den Standpunkt, daß unter den Begriff Rundfunk auch die Verbreitung von Programmen mittels eines Kabels falle und derartige Gesellschaften für ihren Betrieb eine Lizenz brauchten, die bisher nicht erteilt wurde. Diese verschiedenen Aktivitäten zeigen jedoch, daß hinter den großen Gegnern der öffentlich-rechtlichen Struktur des Rundfunks, wie z.B. Axel Springer, eine Vielzahl von kleineren Unternehmen und Personen stand, die auf das große Geschäft mit der Fernsehwerbung lauerten. Sie wurden gespeist von einer Zuversicht, daß das Trägerproblem sich mit der technischen Entwicklung in Kürze von selbst lösen würde. Kabel, Kassette oder der Bereich der Giga-Hertz Frequenzen sollten neue Übertragungsmöglichkeiten schaffen, die die Einschränkungen des Bundesverfassungsgerichts über-

flüssig machen würden. Es stellte sich jedoch heraus, daß diese Erwartungen überhöht waren. Der Giga-Hertz Bereich erwies sich als wenig tauglich, und auch die verschiedenen Kassettensysteme erfüllten nicht die Erwartungen, die in sie gesetzt wurden. Auch die Verbreitung von Kabel-Fernsehen verlief wesentlich langsamer als erwartet und befindet sich noch heute im Versuchsstadium. In der Berliner FDP kursierte für kurze Zeit ein Gesetzesentwurf zur Errichtung einer kommerziellen Rundfunkanstalt, der das saarländische Rundfunkgesetz weitgehend übernahm. Er wurde aber nie genauer behandelt oder gar offiziell eingebracht.

Besondere Aufmerksamkeit erregte ein Zusammenspiel zwischen dem Bundespostminister Dollinger (CSU) und dem schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten Lemke (CDU) zur Zeit des Regierungswechsels 1969. Lemke hatte sich schon 1967 einer von Verlegern getragenen "Nord-Deutschen Funk- und Fernsehgesellschaft mbH" gegenüber sehr aufgeschlossen gezeigt, konnte der Gesellschaft die zur Realisierung ihrer Pläne notwendige Sendefrequenz aber nicht anbieten. 1969 hatte sich eine "Fernseh- und Rundfunk Versuchs-GmbH" aus Kiel bei Dollingers Ministerium um eine Versuchslizenz im 12 Ghz Bereich bemüht. Die Firma gehörte dem seit langen Jahren in Fragen des kommerziellen Rundfunks engagierten Kurt Lesch, der Verbindungen zum Postministerium unterhielt und später auch mit Bert Schnitzler Kontakt aufnahm. Dollinger hatte mehrfach zur Nutzung des technisch durchaus problematischen 12 Ghz Bereichs aufgefordert und sich bereit erklärt, Lesch die gewünschte Lizenz zu erteilen und die notwendigen sendetechnischen Einrichtungen zur Verfügung zu stellen. Er konnte aber nicht ohne die Zustimmung der kompetenten Landesregierung in Kiel handeln. Die Landesregierung erklärte sich mit der Erteilung einer Lizenz einverstanden unter der Voraussetzung, daß die vom Verfassungsgericht angesprochene Begrenzung der technischen Möglichkeiten

überholt sei und auch die weiteren Bedingungen bezüglich der Repräsentanz der Allgemeinheit erfüllt seien. Die Entscheidung darüber, ob diese Tatsachen zuträfen, überließ sie wiederum dem Bundespostminister. Lesch selbst versuchte seinen Teil zur Erfüllung der Bedingungen des Verfassungsgerichts beizutragen, indem er die Repräsentanz der Allgemeinheit in seiner Gesellschaft zu vergrößern trachtete. Was Lesch unter der Beteiligung der Allgemeinheit verstand, wird deutlich, wenn man bedenkt, daß er hierzu Verhandlungen mit dem Gruner & Jahr Verlag über eine Beteiligung an seiner Gesellschaft aufnahm. Das gesamte Vorhaben scheiterte dann aber an dem Regierungswechsel 1969. Die Tatsache, daß diese Aktivitäten erst nach der Bundestagswahl an die Öffentlichkeit gelangten, bildete die Grundlage von Vermutungen, daß das Tor zu dem Geschäft mit dem Werbefernsehen doch noch schnell und in aller Stille aufgestoßen werden sollte, bevor möglicherweise ein neuer Postminister, dessen Partei sich auf die Erhaltung der öffentlich-rechtlichen Struktur des Rundfunks verpflichtet hatte, sein Amt übernahm.- Es wurde auch in dieser Arbeit darauf verzichtet, die Ansätze zur Errichtung und die Perspektiven des Kabelfernsehens und des Bereichs, der als Kassettenfernsehen oder Audio-Vision bezeichnet wird, mit einzubeziehen. Es hat sich herausgestellt, daß Hoffnungen, die Befürworter von kommerziellem Rundfunk auf diese Bereiche gesetzt hatten, sehr verfrüht waren. Die technischen Probleme und auch die Kosten, zu denen solche Systeme angeboten werden können, haben sich als unerwartet hoch erwiesen, und die Ergebnisse der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems (KtK) lassen auch in den nächsten Jahren keine sonderlich rasante Entwicklung erwarten. Auch die großen Verlage wie Springer und Bertelsmann, die sich in diesem Bereich engagiert hatten, tätigen hierzu keine weiteren Investitionen und verhalten sich generell abwartend. Zeitungsverleger haben ihren Anspruch schon angemeldet und sich an einzel-

nen Pilotprojekten beteiligt.
Es ist jedoch damit zu rechnen, daß erneut eine lebhafte Diskussion entfacht wird, wenn es zu einer Verbreitung von Kabelsystemen mit ihren im Vergleich zur drahtlosen Übertragung weitaus zahlreicheren Programmöglichkeiten kommt.

1.2. Methodische Probleme

Die Materialsammlung zu der vorliegenden Arbeit war überaus umfangreich und intensiv. Sie erstreckte sich von Interviews und einer weitläufigen Korrespondenz mit einer Vielzahl von Beteiligten über die Sammlung und Auswertung von Dokumenten bis hin zur Auswertung von einzelnen Tageszeitungen, Zeitschriften, Fachzeitschriften, Aufsätzen und Monographien. Mehrfach wurden Forschungsreisen unternommen. Zur präzisen Aufarbeitung der einzelnen behandelten Initiativen zur Errichtung kommerziellen Rundfunks wurde ein Fragenraster entwickelt, mit dessen Hilfe die einzelnen Bereiche erfaßt werden konnten. So wurde untersucht: Was sollte geschehen, welche Ziele wurden verfolgt, wie wurden diese Ziele verfolgt, wer verfolgte sie, welche Probleme standen einer Verwirklichung der Ziele entgegen, was war ihr Erfolg?

Hierbei stellte sich als besonderes Problem heraus, daß ein großer Teil der Quellen von ihrer Tendenz her höchst subjektiv gefärbt und interessengebunden waren. Diesbezüglich traten bei den Auswertungen von Dokumenten und Aufsätzen sowie Monographien die geringsten Schwierigkeiten auf. In vielen Briefen, unveröffentlichten Manuskripten etc. wurde kein Versuch unternommen, Interessen zu verdecken. Die Autoren von Aufsätzen und Monographien hatten sich vielfach darun bemüht, nicht in den Sog der Interessengebundenheit zu geraten. Schwierig wurde die Auswertung von Interviews und Zeitungsartikeln.

Bei der durchgehenden Interessengebundenheit von Zeitungsverlegern bei all den in der vorliegenden Arbeit behandelten Initiativen waren Zeitungsartikel für die Beantwortung der oben genannten Fragen nicht immer direkt verwendbar. Bei der Interessenlage der Eigentümer war kaum zu erwarten, daß sich präzise Antworten aus diesem Materialbereich ziehen lassen würden. Es ist anderenorts dargestellt worden, wie der gesamte Springer Konzern in die Kampagne zur Errichtung eines Verlegerfernsehens eingegliedert wurde. [1] Auch in anderen Teilbereichen wurde deutlich, daß Berichte in der Presse durchaus nicht immer eine klare Wiedergabe der behandelten Vorgänge beinhalteten, sondern daß oft interessengebunden berichtet, argumentiert und kommentiert wurde. So war die Haltung der Presse zur Errichtung eines kommerziellen Fernsehens in Großbritannien oft den wirtschaftlichen und politischen Interessen ihrer Eigentümer unterworfen. Der "Daily Express" ist hierbei besonders zu erwähnen, der sich zu einem der lautstärksten Kritiker des kommerziellen Fernsehens entwickelte, nachdem die Teilhaber der "Associated Broadcasting Development Company" dem Eigentümer der "Daily Express", Beaverbrook, eine Mehrheitsbeteiligung verwehrt hatten. [2] Der Verleger der "Nürnberger Nachrichten", Merkel, nahm häufig in seiner Zeitung die Gelegenheit wahr, um seine Ansichten in Rundfunkfragen zu verbreiten. [3] Auch die Berichterstattung über die Initiative zur Errichtung eines kommerziellen Rundfunks in Bayern unterschied sich in ihrer Ausführlichkeit und Bewertung der Vorfälle je nach den parteipolitischen Orientierungen der einzelnen Organe und deren Verleger. [4] Diese Tatsache, die sich bei der rea-

---

1) Müller, H.D.: Der Springer Konzern. Eine kritische Studie, Pieper & Co Verlag, München 1968

2) Interview mit Norman Collins , Direktor der ATV, London 13. 7. 1974

3) Merkel, H.G., Scholz, Edgar: Anmerkungen zum Rundfunkwesen Auswahl aus den Jahren 1952 - 1964, Bd. I, Privatdruck Nürnberg 1965

4) Vgl. Rundfunkpolitisches Presseecho, Bayerischer Rundfunk Nr. 1, 1972 ff.

litätsentsprechenden Rekonstruktion der einzelnen Initiativen als erschwerend darstellte, enthielt aber zugleich ein qualitativ positives Element, da durch sie mehr Deutlichkeit darüber erlangt werden konnte, wer zu den Initiatoren der im einzelnen hier untersuchten Bemühungen gehörte.

In Anbetracht dieser unterschiedlichen Aussagekraft des Materials wurde ein Vorgang gewählt, bei dem,ausgehend von einem generellen Erfassen der einzelnen Untersuchungsbereiche, schrittweise die immer präziser werdende Beantwortung der oben genannten Fragen erarbeitet wurde. Zusammenfassende Darstellungen in Monographien oder einzelnen Aufsätzen wurden anhand von Presseberichten zu differenzierteren Problemkomplexen entfaltet. Das sich daraus ergebende Bild wurde dann durch die Auswertung des back-ground Materials aus einschlägigen Fachpublikationen noch verschärft. Die somit gewonnene Einsicht in die Zusammenhänge der einzelnen erarbeiteten Initiativen wurde dann durch erste Auswertungen von Dokumenten erneut verfeinert, wobei Arbeitshypothesen zu diesem Zeitpunkt in manchen Fällen umgestellt werden mußten, als sich herausstellte, daß die ursprüngliche Bewertung einzelner Vorgänge nicht vollständig dem erarbeiteten Bild der Realität entsprach.

Aufbauend auf diesen Kenntnissenwurden Fragenschemata für Interviews mit Handlungsträgernder einzelnen geschilderten Initiativen entwickelt. Bei der Unterschiedlichkeit der zu stellenden Fragenkomplexe war an die Erstellung eines strukturierten Fragebogens nicht zu denken. Viel eher mußte darauf geachtet werden, daß die Unklarheiten, die sich aus der Vorarbeit ergeben hatten, ausgeräumt werden konnten und entwickelte Hypothesen verifiziert oder falsifiziert wurden, um damit die Qualität der Ergebnisse auf eine neue Stufe zu heben. Soweit möglich wurde vermieden, die aufgesuchten Gesprächspartner zu ei-

ner längeren persönlichen Darstellung des zu behandelnden Komplexes zu verleiten. Viel mehr stand das Bemühen im Vordergrund, Antworten auf konkrete Fragen zu bekommen, wobei es sich, wie erwähnt, dem Untersuchungsgegenstand entsprechend um vorstrukturierte, aber offene Fragen handelte. Es ergaben sich aus dieser Serie von Interviews, die eigentlich Klarheit hätten schaffen sollen, oft weitere Unklarheiten und Widersprüche. Diese hatten ihren Grund in der oft mehr oder weniger tendenziösen Beantwortung der einzelnen Fragen. So stellte zum Beispiel ein Gesprächspartner Zusammenhänge in einer Weise dar, die noch nicht einmal dem Inhalt seiner persönlichen Dokumente aus der relevanten Zeit, die sogar seine eigene Unterschrift trugen, entsprachen.

Diese neuen und unvorhersehbaren Probleme erforderten die weitere Suche nach und Auswertung von Dokumenten. Auch wurden weitere Interviews durchgeführt. Nach diesem weiteren Arbeitsschritt wurden die ursprünglich Befragten erneut kontaktiert, oftmals auch befragt, um festzustellen, ob sich durch eine weitere Korrelation des erarbeiteten Bildes eines historischen Vorgangs und der persönlichen Schilderung eines beteiligten Handlungsträgers in noch umstrittenen Bereichen eine höhere Deckungsgleichheit erreichen ließ. Dies war in einer Reihe von Fällen möglich. Die an den Bereich gestellten Fragen wurden damit als umfassend beantwortet betrachtet. In Fällen, wo dies nicht möglich war, wurde nach einer weiteren Sichtung und Bewertung des Quellenmaterials entschieden, welchen Darstellungen die höhere Glaubwürdigkeit zuzuschreiben war. Dabei wurde nicht nach ausschließlich formalen Gesichtspunkten vorgegangen. Es wird kein Hehl daraus gemacht, daß das gesellschaftliche Vorverständnis des Autors sowie die schon gewonnenen Erkenntnisse aus anderen schon abgeschlossenen Bereichen der vorliegenden Arbeit die Grundlage für die Entscheidung darüber boten, ob einer Aussage, wie z.B., daß es zwischen der CSU und wirt-

schaftlichen Interessen eines kommerziellen Rundfunks in Bayern keinen nennenswerten Kontakt gegeben habe, Glauben zu schenken war oder nicht.

Teil B

1. Die Errichtung des kommerziellen Fernsehens in Großbritannien

1.1. Unterschiedliche Darstellungen der Entwicklung

Dieser Abschnitt der vorliegenden Arbeit orientiert sich weitgehend an der 1961 veröffentlichten Untersuchung des Amerikaners H.H. Wilson [1]. Wilsons Untersuchung ist als Standardwerk zu diesem Komplex zu betrachten und ist in der Vergangenheit von einer Reihe von Autoren mehrfach in Arbeiten über das britische Rundfunksystem und den britischen Rundfunk herangezogen worden [2].
Das Erscheinen von Wilsons Arbeit löste eine nicht unerhebliche Kontroverse aus, besonders auf Seiten derer, die in dieser Arbeit kritisiert wurden oder die sich durch diese Arbeit kritisiert fühlten. Besonders eine der Personen, die Wilson in das Zentrum der Untersuchung stellt und der er einen wichtigen Einfluß auf das damalige Geschehen zuschreibt, der ehemalige Parlamentsabgeordnete und heutige Lord Orr-Ewing, fühlte sich und fühlt sich noch heute falsch und sogar verleumderisch dargestellt: "Ich bedaure, sagen zu müssen, daß sein Bericht (Wilsons, d. Verf.) höchst unkorrekt ist. Er hat verschiedene Papiere aus meinen Akten ausgesucht und sie falsch wieder-

---

1) Wilson, H.H.: Pressure Group, The Campaign for Commercial Television, Secker & Warburg, London, 1961

2) z.B. Paulu, B.: British Broadcasting in Transition, University of Minnesota Press, Minneapolis, Minn. 1961; Altmann, Thomas & Sawers: TV: From Monopoly the Competition and Back?, Institute of Economic Affairs, London 1962; Schulman, M.: The Least Worse Television in the World, Barrie & Jenkins, London 1973

gegeben. Sein Buch ist verleumderisch an verschiedenen Stellen. Als es damals veröffentlicht wurde, war ich Minister in der McMillan-Regierung. Ministern in der Regierung rät man ab, Verleumdungsklage einzureichen." [1] Auch das Conservative Research Department, eine Abteilung der Parteileitung der konservativen Partei, bestätigt, daß Wilsons Arbeit zu Kontroversen geführt hat.[2] In einem Brief an den Chefredakteur des "New Statesman" vom 13. Juli 1961 beschwerte sich Orr-Ewing über Ungenauigkeiten und offensichtliche Einseitigkeit von Wilsons Arbeit, die der "New Statesman" derzeit angefangen hatte abzudrucken. Er beklagte sich besonders darüber, daß Wilson den Eindruck erwecke, Selwyn Lloyd habe sich bei seinem Minderheitsgutachten für den Beveridge Report durch etwas anderes als hohe konservative Prinzipien leiten lassen. [3] Ferner bestritt er, daß es jemals etwas Informelles oder gar etwas Geheimes über die Arbeit der konservativen Parlamentarier gegeben hätte, die sich für ein Ende des Monopols der BBC einsetzten. Auch in einem Gespräch mit dem Verfasser zeigte sich Orr-Ewing noch heute verärgert über Wilsons Darstellung. [4]

In einem Text für das BBC-Archiv hatte Orr-Ewing "In the interests of historic research" einen Text vorbereitet, in dem er "some of the more glaring inaccuracies" korrigieren wollte. [5] In diesem Text wirft Orr-Ewing Wilson vor, daß dieser mit einem Vorurteil an seine Arbeit herangegangen wäre. Er schien fest entschlossen, den Beweis zu erbringen, geschäftliche Interessen könnten ei-

---

1) Brief von Orr-Ewing an den Verfasser vom 13. Nov. 1973

2) Brief an den Verf. vom 26. 11. 1973

3) Vgl. Wilson, a.a.O., S. 53 - 57

4) Interview Orr-Ewing, London, House of Lords, 17. 7. 1974

5) "im Interesse der Geschichtsforschung", "einige der herausragenderen Ungenauigkeiten", Orr-Ewing, C.I.: Notes for BBC Archives on Professor H.H. Wilson's book "Pressure Group", unveröffentlichtes Manuskript

nem unwilligen Parlament und einem unwilligen Land ein kommerzielles Rundfunksystem aufzwingen und die konservative Partei und die Parteileitung könne von einer pressure group unter Druck gesetzt werden. [1] Orr-Ewing widerspricht Wilsons Einschätzung und Schilderung der Rolle des Assheton Komitees. Dieses Komitee bedeutete für ihn weit mehr als die Formalisierung einer Gruppe, die sich seit der Parlamentswahl von 1950 traf. [2] Er weist darauf hin, daß dieses Komitee nicht weitgehend mit obskuren Hinterbänklern besetzt war, sondern daß hauptsächlich Mitglieder der konservativen Partei, die Rang und Namen in der Partei hatten, in diesem Komitee tätig waren und daß das Komitee auf Wunsch von Churchill gegründet worden war. Als falsch bezeichnet Orr-Ewing Wilsons Aussage "Ultimately the Committee members managed to agree that the BBC would be retained as a public service institution but that some competition was desirable." [3] Er betonte, daß im Gegenteil das Assheton Komitee sich in seinem Abschlußbericht für die Aufhebung des Monopols im Hörfunk sowie im Fernsehen ausgesprochen hatte. Auch habe das Assheton Komitee seinen Bericht niemals dem 1922er Komitee zugestellt, sondern der Bericht sei direkt an Winston Churchill geliefert worden. Ganz besonders weist Orr-Ewing Äußerungen von sich, die seine eigene Person betreffen. So z.B. "There was also considerable discussion of the desirability of permitting sponsoring, the particular interest of Mr. John Rodgers and Mr. Charles Orr-Ewing." [4] "And only Orr-Ewing and John Rodgers were unalterably dedicated to instituting a com-

---

1) Orr-Ewing, a.a.O., S. 1

2) Wilson, a.a.O., S. 63

3) "Schließlich gelang es den Mitgliedern des Komitees, sich darauf zu einigen, daß die BBC als Institution zum Dienst an der Öffentlichkeit beibehalten werden solle, aber daß ein wenig Wettbewerb wünschenswert sei." Wilson, a.a.O., S. 64

4) "es gab auch eine erhebliche Diskussion über die Wünschenswertheit von Sponsor-Programmen, dem besonderen Interesse von Mr. John Rodgers und Mr. Charles Orr-Ewing." Wilson, a.a.O., S. 65 Unter Sponsor-Programmen sind analog dem amerikanischen Rundfunk und Fernsehen die

mercial broadcasting system." [1] "... Mr. John Rodgers and Mr. Charles Orr-Ewing, who were the initiators and the most active participants in the backbench group which had begun working for commercial broadcasting immediately following the General Election of February 1950." [2] "Mr. John D. Profumo, ..., may have been an exception in not having direct financial interests in developing a commercial system. He may well have been more concerned with the political possibilities of commercial development..." [3]

Es ist das Ziel dieser Arbeit, mit Hilfe gründlicher Recherchen die Arbeit von Wilson nachzuvollziehen und zu überprüfen, inwieweit sie in ihrer Schilderung der Tatsachen als auch in den daraus gezogenen Schlüssen der Materie gerecht wird.

Ob z.B. finanzielle Interessen von Individuen oder Konzernen den Ausschlag für die Errichtung eines kommerziellen Fernsehprogramms in England gaben oder ob der Ansicht Orr-Ewings mehr Glauben zu schenken ist, nach der die Errichtung des kommerziellen Fernsehens in England einem grundsätzlichen konservativen Prinzip entsprach, das darauf hinausläuft,

---

Programms gemeint, die von einem Werbetreibenden selbst finanziert oder sogar produziert werden und somit direkt dem Einfluß des Werbetreibenden unterworfen sind und der Verwirklichung seiner Interessen dienen.

1) "... und nur Orr-Ewing und John Rodgers hatten sich fest der Institutionalisierung eines kommerziellen Rundfunksystems verpflichtet." Wilson, a.a.O., S. 67

2) "Mr. John Rodgers und Mr. Charles Orr-Ewing, die die Initiatoren und aktivsten Mitglieder der Gruppe von Hinterbänklern waren, die sofort nach der Wahl von 1950 für kommerziellen Rundfunk zu arbeiten angefangen hatte." Wilson, a.a.O., S. 69

3) "Mr. Profumo kann eine Ausnahme gewesen sein, indem er kein direktes finanzielles Interesse an der Entwicklung eines kommerziellen Systems hatte. Er könnte sich durchaus mehr mit den politischen Möglichkeiten einer kommerziellen Entwicklung beschäftigt haben..." Wilson, a.a.O., S. 82

Wettbewerb in allen gesellschaftlichen Bereichen, so auch in den Medien, zu errichten. [1)]

1.2. Die British Broadcasting Corporation (BBC)

Die Darstellung der Anfänge der BBC, wie sie in Wilsons Arbeit vorzufinden ist, entspricht durchaus den historischen Tatsachen. Ein Rückblick auf die Gründung der BBC sowie die weitere Entwicklung des Rundfunks in Großbritannien und auch die Diskussion um das Rundfunkmonopol vor und besonders nach dem Zweiten Weltkrieg ist notwendig für ein genaueres Verständnis der Motivation der Gegner der BBC sowie für die wechselnde Haltung der konservativen Partei. Schließlich waren es die Konservativen gewesen, die die BBC als Monopolgesellschaft gegründet hatten, und es war eine konservative Parlamentsmehrheit und eine konservative Regierung, die 1954 nach einer langen Kampagne das Monopol der BBC im Bereich des Fernsehens beendeten. Eine im folgenden geleistete genauere Analyse der Anfänge des britischen Rundfunks, bei der erkennbar wird, daß die Gründung einer Monopolgesellschaft keineswegs ein Akt der Überzeugung war, sondern eher eine Notlösung des damaligen Postministers darstellte, der sich der schwierigen Situation gegenüber sah, wenig Frequenzen und zu viele Antragsteller auf eine Sendelizenz zu haben, fehlt bei Wilson. Sie ist aber für ein genaues Verständnis der Entwicklung, die zur Errichtung eines kommerziellen Fernsehsystems in Großbritannien führte, notwendig, da die Gegner des Rundfunkmonopols der BBC sich oft und gern auf diese Tatsache beriefen.

---

1) Interview mit Orr-Ewing, London House of Lords, 17. 7. 1974

1.2.1. Die Entwicklung des Rundfunks in Großbritannien

1.2.1.1. Anfänge

Die Entscheidung, die Veranstaltung von Rundfunksendungen in Großbritannien einer einzigen Gesellschaft zu übertragen, war das Produkt gemeinsamer Bestrebungen der für den Rundfunk zuständigen Post, einer Reihe von Elektro- und Radiofirmen, ganz besonders Marconi, und der Rundfunkamateure, die stark darauf drangen, endlich regelmäßig Programme ausgestrahlt zu bekommen, um nicht länger auf mehr oder weniger sporadische Testsendungen von Rundfunkfirmen oder gar auf ausländische Sender angewiesen zu sein. [1] Für die Post bedeutete der Rundfunk lange Zeit nicht sehr viel mehr als eine Weiterentwicklung der drahtlosen Telegraphie. Man konnte sich kaum vorstellen, daß diese neue Entwicklung mehr Möglichkeiten in sich tragen sollte als die Übermittlung von Informationen, wie man sie schon von der Telegraphie her kannte. In diesem Bereich galt es, die Ansprüche der Streitkräfte zuerst zu befriedigen. Man kam lange Zeit gar nicht auf die Idee, daß außer dem Militär vielleicht noch der Wirtschaft und den Tageszeitungen sonst jemand Anspruch auf Sendemöglichkeiten erheben würde. Als sich jedoch zeigte, daß starke Interessen hinter den auftauchenden Forderungen nach regelmäßiger Ausstrahlung von Rundfunkprogrammen standen, stellte sich für die Post, die für die Vergabe von Lizenzen zur Betreibung von Sendeanlagen und Empfängern zuständig war, ein schwieriges Problem. Es war zu erwarten, daß sich,wenn der Rundfunk freigegeben

---

1) Für ausführlichere Darstellung der frühen Rundfunkgeschichte in Großbritannien vgl. Coase, R.H.: British Broadcasting, A Study in Monopoly, Longmans, London, 1950; Eckersly, P.P.: The Power behind the microphone, Jonathan Cape, London 1941; Reith, J.C.: Broadcast over Britain, Hodder & Stoughton, London 1924; Briggs, A.: The History of Broadcasting in the United Kingdom, Vol. I, The Birth of Broadcasting, Oxford University Press, London 1961; Altman, W.: The Rise and Fall of the BBC Monopoly, in: Altman, Thomas & Sawers: TV, From Monopoly to Competition and Back? Institute of Economic Affairs, London 1962; Reith, J.C.: Into the Wind, Hodder & Stoughton, London 1944

würde, ähnlich wie in den USA, ein Wildwuchs von Stationen ausbreiten würde mit daraus resultierenden chaotischen Überschneidungen von Sendebereichen. Unfähig, eine Entscheidung zu treffen, übergab der damalige Postminister das ganze Problem der Imperial Communications Commission zur Begutachtung. In dieser Kommission, oder besser in ihrem beratenden Ausschuß,saß ein Vertreter der Post mächtigen Repräsentanten der drei Waffengattungen gegenüber. Die Beschlüsse dieser Kommission fielen mithin unter vollster Berücksichtigung der Ansprüche des Militärs aus. Die Kommission entschied, daß Rundfunk nur auf einem Frequenzbereich gesendet werden sollte, daß nur britische Hersteller von Rundfunkgeräten eine Lizenz bekommen sollten und daß der Rundfunk nicht als Werbemedium zu benutzen sei. [1)]

Damit war aber noch keine Entscheidung darüber gefallen, wie der Rundfunk zu organisieren sei. Es stand jedoch fest, daß es nicht möglich sein würde, all die Interessenten zu befriedigen, die bei der Post ihren Anspruch angemeldet hatten. Der wichtigste Name, der in diesem Zusammenhang genannt werden muß, ist Marconi. Die Firma Marconi hatte von allen Bewerbern die meiste Erfahrung im Bereich des Rundfunks und verfügte über eine Reihe von Patenten, die die Betreibung von Sendeanlagen ohne Marconi praktisch unmöglich machte. In dieser Situation drängte die Post darauf,daß sich alle interessierten Rundfunk- und Elektrofirmen zusammenschlössen und einen gemeinsamen Antrag stellten. Nur so sah die Post eine Möglichkeit, sich dem Vorwurf zu entziehen, bei der Lizenzvergabe eine oder mehrere Firmen zu begünstigen. Das gleiche Problem stellte sich bei den Tageszeitungen und Nachrichtendiensten, die einerseits Interesse am Rundfunk zeigten, gleichzeitig aber überaus skeptisch gegenüber dem neuen Medium eingestellt waren. Die Zeitungen,

---

1) Vgl. Coase, R.H., a.a.O., S. 10 ff.; Briggs, A., a.a.O., S. 50 u. 96

und besonders die Nachrichtendienste, befürchteten, daß sich mit dem Rundfunk ein mächtiger Konkurrent entwikkeln würde, und sie wollten entweder an der Entwicklung teilhaben oder aber diese so weit wie möglich bremsen. Die Post war zwar gewillt, auf die Interessen und Bedürfnisse der Zeitungen und Nachrichtendienste große Rücksicht zu nehmen, aber es stand nicht zur Diskussion, daß sie in den engeren Kreis von möglichen Lizenzträgern einbezogen würden. Nach einem Antrag auf Sendelizenz wurde dem "Daily Express" mitgeteilt, er solle erst einmal darlegen, wie er das Problem der Wellenknappheit lösen wolle.
Anfang 1922 erteilte die Post der Firma Marconi trotz aller Vorbehalte eine Erlaubnis für die wöchentliche Veranstaltung einer vorher angekündigten 15 Minuten dauernden Rundfunksendung. Diese Erlaubnis entsprach den dringenden Wünschen der Rundfunkamateure, die kurz vorher ihren Mißmut darüber geäußert hatten, daß der britische Rundfunkamateur trotz des Vorhandenseins kompetenter inländischer Firmen die Rundfunksender betreiben wollten, noch immer auf ausländische Sender angewiesen sei. Es war allen Beteiligten klar, daß es sich bei dem Marconi-Sender um eine provisorische Einrichtung handelte.

Eine Reihe von weiteren Firmen stellte Anträge auf Sendelizenzen, und im Mai desselben Jahres lud der Postminister alle Interessenten zu einer Zusammenkunft ein, bei der Pläne für ein Rundfunksystem entwickelt werden sollten. Darin sollte die Gefahr des Monopols einer Firma überwunden und gleichzeitig vermieden werden, daß sich die Sendegebiete einzelner Stationen überschnitten. Von Anfang an drängte die Post auf Zusammenschluß der Interessenten zu einer einzigen Gesellschaft. Den Rundfunk- und Elektrofirmen, die sich um eine Lizenz beworben hatten, ging es bei ihren Bestrebungen hauptsächlich darum, in möglichst kurzer Zeit regelmäßige Rundfunksen-

dungen in ganz Großbritannien auszustrahlen. Die Struktur des zu schaffenden Rundfunksystems und der Inhalt der Programme war ihnen weitgehend gleichgültig, denn in der Betreibung einer Sendestation sahen sie kaum eine Möglichkeit, Profite zu erwirtschaften. Ihnen diente der Rundfunk allein dazu, eine künstliche Nachfrage nach Rundfunkempfängern zu wecken. Die Herstellung von Rundfunkempfängern war technisch möglich, aber einem Verkauf der Geräte stand die Tatsache entgegen, daß es fast keine Rundfunksendungen gab, die der stolze Besitzer eines Rundfunkempfängers hätte empfangen können.Es gab deshalb auch keine prinzipiellen Einwendungen gegen die Vorschläge der Post. Selbst wenn es sie gegeben hätte, wären die Firmen nicht sonderlich daran interessiert gewesen, sich mit der Post auf einen möglicherweise sehr lange dauernden Konflikt um die Organisationsform des Rundfunks einzulassen, der den erhofften massenhaften Verkauf von Rundfunkgeräten nur weiter verzögert hätte. Noch zweifelhafter ist es, ob Firmen überhaupt in der Lage waren, sich den Wünschen der Post zu widersetzen. Alle, die an der Veranstaltung von Rundfunkprogrammen Interesse hatten, waren auf den guten Willen der Post angewiesen. Dennoch dauerte es Monate, bis es zu einer Einigung kam. Die Schwierigkeiten bei den Verhandlungen lagen darin, daß viele Firmen befürchteten, Marconi würde in der zu schaffenden Gesellschaft dominieren, und Marconi wollte nur ungern seine Patente anderen zur Verfügung stellen. Die Verhandlungen waren so weit festgefahren, daß man der Post mitteilte, es könne kaum zu einem einheitlichen Rundfunksystem kommen und daß man allerhöchstens die Zahl der rivalisierenden Gesellschaften auf zwei reduzieren könne. Der Postminister drängte weiterhin auf ein Rundfunksystem mit einer einzigen Rundfunkgesellschaft, war aber bereit, zwei Gesellschaften zu akzeptieren, wenn sich keine andere, ihm angenehmere Lösung finden ließe. Die Beauftragten der Rundfunkfirmen führten weitere Gespräche, bei denen die Probleme gelöst werden sollten, die mit der Existenz von zwei

Rundfunkgesellschaften entstehen würden. Dabei bewegten sich die Diskussionen hauptsächlich um zwei Probleme, nämlich, daß es einerseits überaus schwierig war, das britische Sendegebiet zur beiderseitigen Zufriedenstellung aufzuteilen und andererseits die Firma Marconi zwar ungern bereit war, ihre Patente in eine einheitliche Gesellschaft, in der alle Interessenten zusammengeschlossen waren, einzubringen, aber keine Neigung zeigte, dieselben Patente der Konkurrenz zur Verfügung zu stellen.

Bei diesen weiteren Verhandlungen erkannten die Beteiligten, daß es noch viel komplizierter sein würde, sich auf zwei Rundfunkgesellschaften zu einigen als auf eine. Außerdem muß erneut darauf hingewiesen werden, daß die betroffenen Firmen nicht primär am Rundfunk, sondern an dem Verkauf von Rundfunkgeräten interessiert waren, für den die Existenz von Rundfunksendungen eine notwendige Voraussetzung war. Ende August 1922 kam es zu der erforderlichen Einigung der Firmen untereinander, die auch von der Post mit einigen geringfügigen Änderungen akzeptiert wurde. Die Änderungen befaßten sich weitgehend mit dem Schutz der Interessen von Zeitungen und Nachrichtenagenturen. Ferner war sicherzustellen, daß die großen Firmen (Marconi, Metropolitan Vickers (heute A.E.I. Manchester), Radio Communications Company, British Thompson-Housten Company, General Electric Company, Western Electric Company) in der zu schaffenden Gesellschaft kein zu starkes Übergewicht gegenüber den kleineren Firmen bekommen sollten.

1.2.1.2. Die British Broadcasting Company (BBCo)

Bevor die letzten Feinheiten mit der Post geklärt waren, nahm am 14. 11. 1922 die British Broadcasting Company von dem Sender im Marconi House, London, ihren Betrieb auf. Einen Tag darach wurden die Sender der Firmen Metropolitan

Vickers und später der General Electric Company in Manchester und Birmingham in Betrieb genommen. Jeder britische Hersteller von Rundfunkgeräten konnte der Gesellschaft beitreten, und es bestand auf dem Papier eine gewisse Offenheit des Zugangs zu dem neuen Medium. In Wahrheit befand sich die Gesellschaft fest in den Händen der großen Konzerne. Von den 100.000 £ 1 Aktien, die ausgegeben wurden, hatte jede der sechs großen Firmen 10.000 Stück übernommen. Die Gesellschaft finanzierte sich aus drei Quellen:

1. Das Kapital der Anteilseigner;
2. erhob die Post eine Lizenzgebühr von 10 Shilling pro Rundfunkgerät und gab davon 5 Shilling an die BBCo weiter;
3. verpflichteten sich die einzelnen Hersteller, bei dem Verkauf von Empfängern und wichtigen Einzelteilen, wie Lautsprechern, Kopfhörern, Röhren usw. der BBCo einen Gewinnanteil zu zahlen.

Die Herstellerfirmen waren durchaus gewillt, die Gesellschaft finanziell zu tragen. Für sie stand durch das Betreiben der BBCo kein großer Profit in Aussicht, denn mit der Post war eine Höchstgrenze der Dividende von 7 1/2 % vereinbart worden. Sie erhofften sich die großen Gewinne durch den Verkauf von Rundfunkgeräten, und dies gaben sie auch offen zu. "The position is that the British Broadcasting Company was formed by the manufacturing firms merely to broadcast in the hope that the interest created by broadcasting would make the public buy receiving sets, and they are looking for their profit not from the British Broadcasting Company, but from the sale of sets." [1] Die Hersteller hatten sich nach dem

1) "Tatsache ist, daß die British Broadcasting Company von den Herstellerfirmen nur in der Hoffnung gegründet wurde, daß das Interesse, das durch den Rundfunk geweckt werden würde, das Publikum zum Kauf von Empfängergeräten bewegen würde. Sie such-

langen Streit um Patente verpflichtet, alle ihre Patente der BBCo zur Verfügung zu stellen.

Nach der mühsam erreichten Einigung waren besonders die Herstellerfirmen von Rundfunkempfängern daran interessiert, Störungen des errichteten Systems zu vermeiden. Eine ihrer wichtigsten Überlegungen war es herauszufinden, wie es zu vermeiden sei, daß plötzlich, nachdem es gelungen war, den britischen Markt zur allgemeinen Zufriedenstellung aufzuteilen, das ganze System durch den Import von ausländischen Geräten und Einzelteilen umgangen würde. Wie gesagt, durften nur britische Hersteller Anteile der BBCo übernehmen. Die Post kam den britischen Firmen in ihrem Bestreben, ausländische Konkurrenz fernzuhalten, noch dadurch entgegen, daß sie in der Lizenz für den Betrieb eines Empfängers festsetzte, es müsse ein Empfänger der BBCo sein. Bei selbstgebastelten Geräten von Rundfunkenthusiasten mußten die wichtigsten Einzelteile den Aufdruck "BBCo" tragen. Zwar stand in der Lizenz, die die Post der Gesellschaft für den Betrieb von Rundfunksendungen erteilte, nicht expressis verbis, daß die BBCo die einzige Gesellschaft sei, der man eine Lizenz gäbe, aber man war sich einig, daß keine weiteren Lizenzen vergeben werden würden. Es wurden auch keine weitere Anträge gestellt. So war es kaum zu erwarten, daß die Post, nach all ihrem Drängen auf eine einheitliche Trägergesellschaft für den Rundfunk, plötzlich doch eine zweite Gesellschaft lizenzieren würde. Als die Aktionäre der BBCo zu einem späteren Datum das Thema Monopol und Absicherung gegen Wettbewerb aus dem Ausland bei der Post nochmals anschnitten, teilte man ihnen mit, daß sie hinreichend geschützt seien.

---

ten ihre Profite nicht in der British Broadcasting Company, sondern im Verkauf von Geräten." Siehe Coase, R.H.: British Broadcasting, A Study in Monopoly, Longmans, London 1950, S. 16

Die Zeitungen, die größten Rivalen der Radiofirmen im Bestreben um eine Lizenz, wurden an der BBCo nicht beteiligt. Man hatte sich statt dessen große Mühe gegeben, die Interessen der Zeitungen und Nachrichtenagenturen nicht anzutasten. Die BBCo verpflichtete sich, keine Nachrichten vor 18 Uhr auszustrahlen und verzichtete auch darauf, selbst einen redaktionellen Betrieb aufzunehmen. Vor jeder Nachrichtensendung wurde angesagt, daß die Nachrichten von den großen Presseagenturen (Reuters, Press Association, etc.) kamen.

Trotz der lange währenden Bemühungen, ein Rundfunksystem aufzubauen, mit dem eine größtmögliche Zahl von Betroffenen zufrieden sein würde, dauerte es nicht lange, bis laute Kritik zu vernehmen war. Die vielen kleinen Radiofirmen fühlten sich in der BBCo den großen Firmen unterlegen und wollten sich nicht mit Erklärungen des Aufsichtsratsvorsitzenden abspeisen lassen, man werde sich immer um einen fairen Ausgleich bemühen. Sie befürchteten, daß bei der Überprüfung der Gewinnabführung an die BBCo die großen Firmen einen zu genauen Einblick in ihre eigenen Geschäftspläne bekommen könnten und die Konkurrenz für sie somit noch erdrückender würde. Ein wichtigeres Problem tauchte aber zwischen der BBCo selbst und der Post auf.
Die Post vergab zu der Zeit zwei Sorten von Lizenzen für den Betrieb von Rundfunkempfängern. Neben der normalen Lizenz gab es eine sogenannte "Experimenters Licence" für Radiobastler. Diese Lizenz enthielt nicht die Bestimmung, daß nur Geräte von Aktionären der BBCo verwendet werden durften. Auch konnte der Radiobastler die Regelung, daß wichtige Einzelteile von Rundfunkempfängern ebenfalls von der BBCo angeschlossenen Firmen stammen mußten, elicht umgehen, indem er sich seinen Lautsprecher oder seinen Verstärker selber zusammenbaute. Es war technisch unmöglich, auch das kleinste Schräubchen mit dem Aufdruck BBCo zu versehen, und die BBCo

kam damit um den ihr zustehenden Gewinnanteil. Als man sich das System ausgedacht hatte, hatte man nicht damit gerechnet, daß eine ins Gewicht fallende Zahl von Hörern unter den Begriff "Experimenter" fallen würde. Nun zeigte sich aber sehr schnell, daß viele Hörer sich ihre Geräte selbst zusammenbastelten, keineswegs, um damit zu experimentieren, sondern nur, um die Programme der BBCo zu empfangen. Sie holten sich eine "Experimenters Licence" oder verzichteten sogar darauf, da sie sich weder als "Experimenter" empfanden, noch ein fertiges Gerät kauften. Sie verstießen damit nicht gegen ein Gesetz, denn in dem Schema der zu vergebenden Lizenzen waren solche Fälle nicht vorgesehen, in denen sich ein Radioenthusiast seinen eigenen Empfänger baute, damit aber keine experimentellen Zwecke verfolgte. Der Umfang der Einnahmen, der der BBCo durch diesen Tatbestand verloren ging, war nur zu schätzen, wurde aber hoch genug eingeschätzt, um die BBCo zu veranlassen, bei der Post auf eine Revision des ausgehandelten Systems zu dringen. Heftige Kritik an der ausgehandelten Ordnung kam ebenfalls von Seiten der Radiohändler, die mehr Einfluß auf die BBCo ausüben wollten. Auch die Zeitungen meldeten sich zu Wort. So griff der "Daily Express", dem selbst eine Lizenz versagt war, in einer langen Artikelserie den Gedanken eines Rundfunkmonopols für eine Gesellschaft an, egal, wer sie betreibe. In dieser schwierigen Situation sah sich die Post genötigt, den gesamten Fragenkomplex erneut einer Kommission zur Begutachtung vorzulegen.

1.2.1.3. Das "Sykes"-Komitee

Die Kommission, benannt nach ihrem Vorsitzenden, fand keine großen Schwierigkeiten darin, die Probleme der kleineren Firmen in der BBCo zu lösen. Sie schlug vor, daß zur Kontrolle der vereinbarten Gewinnabführung nicht mehr

die BBCo selbst ihre Mitglieder überprüfen sollte, sondern daß dies in Zukunft von einer unabhängigen Buchprüfungsgesellschaft zu übernehmen sei. Außerdem wurde die Regel abgeschafft, die jeden Teilhaber der BBCo verpflichtete, bei seinem Eintritt in die Gesellschaft £ 50 zu hinterlegen. Dies hatte für die vielen kleinen Firmen eine erhebliche Belastung bedeutet.

Das schwierigste Problem, mit dem sich das Sykes-Komitee zu befassen hatte, war aber die Frage der Finanzierung. Jeder selbstgebastelte Rundfunkempfänger bedeutete einen dreifachen Verlust für die BBCo. Ihr entging die Zahlung von Gewinnanteilen aus dem Verkauf eines ganzen Geräts oder von größeren Einzelteilen. Gleichzeitig war der Bastler auch nicht verpflichtet, nur britische Einzelteile zu kaufen, und der britische Markt war somit der ausländischen Konkurrenz ausgesetzt. Außerdem entging der BBCo der Anteil der Lizenzgebühr, die der Radiobastler nicht zahlte.
Es wurde bald klar, daß die Finanzierung des Rundfunks durch Gewinnbeteiligung der BBCo am Verkauf von Geräten und Einzelteilen nicht praktikabel war, denn es gab keinen Grund, jemandem zu verbieten, sich seinen eigenen Rundfunkempfänger zu bauen. Wie es der Bastler durch Eigenbau umgehen konnte, den Gewinnanteil für ein komplettes Gerät zu zahlen, so konnte er es umgehen, beim Kauf von wichtigen Einzelteilen einen Anteil an die BBCo zu zahlen, indem er auch diese Einzelteile wieder aus kleineren Bestandteilen zusammensetzte, die ihrerseits wieder keiner Gewinnabführungsregelung an die BBCo unterlagen. Es galt zu prüfen, welche anderen Möglichkeiten zur Finanzierung des Rundfunks bestanden. Die Überlegung, den Rundfunk aus öffentlichen Mitteln zu finanzieren, wurde abgelehnt, da es dem Komitee nicht ersichtlich war, warum die Gesamtheit der Steuerzahler für das Vergnügen der damals noch recht geringen Zahl von Rundfunkhörern zahlen sollte. Die Überlegung, einzelne Teile von Rund-

funkempfängern zu besteuern und den Rundfunk damit zu finanzieren, scheiterte an den gleichen Problemen, an denen die ursprüngliche Idee der Gewinnabführung gescheitert war. Weiter stand das amerikanische Modell der Finanzierung durch Werbeeinnahmen zur Diskussion. Dieses Modell wurde abgelehnt nicht nur aus der Überlegung, daß mit einer Finanzierung durch Werbung der Rundfunk möglicherweise zu sehr in die Abhängigkeit von denen geraten würde, die etwas zu verkaufen hatten, sondern das Komitee war der Ansicht, daß eine Finanzierung durch Werbung die Interessen der Zeitungen zu sehr tangieren würde. Hier wurden schon sehr früh einige der Fragen erörtert, die auch heute noch in der Diskussion um kommerziellen Rundfunk immer wieder aufgeworfen werden. Zu der Frage der Finanzierung des Rundfunks durch Werbung sagte das Komitee:

"We attach great importance to the maintenance of a high standard of broadcast programmes, with continuous effort to secure improvement and we think that advertisement would lower the standard... would tend to make the service unpopular, and thus to defeat its own ends. In newspaper advertising the small advertiser as well as the big gets his chance, but this would not be the case in broadcasting. The time which could be devoted to advertising would in any case be very limited, and, therefore, exceedingly valuable, and the operating authorities, who would want revenue, would naturally prefer the big advertiser who was ready to pay highly, with the result that only he could get a chance of advertising. This would be too high a privilege to give to a few big advertisers, at the risk of lowering the general standard of broadcasting." [1]

---

1) "Wir legen großes Gewicht auf die Aufrechterhaltung eines hohen Niveaus von Rundfunksendungen mit dem ständigen Bemühen, Verbesserungen zu erreichen, und wir meinen, daß Werbung das Niveau drücken würde, ... den Rundfunkdienst unpopulär machen würde und damit den Zielen der Werbung selbst widersprechen würde. Bei der Zeitungswerbung hat der kleine sowie der große Werbekunde seine Chance, aber beim Rundfunk wäre das nicht der

Das Komitee entschied schließlich, daß der Rundfunkhörer selbst für die Kosten des Programms aufkommen solle. Diese Entscheidung fiel sicherlich leichter zu einer Zeit, als sich schon die Möglichkeit abzeichnete, den Rundfunk durch Lizenzgebühren allein zu finanzieren. Es war kaum damit zu rechnen, daß die Hersteller von Rundfunkgeräten, die bisher für die Herstellung von Programmen und den Betrieb von Sendeanlagen zahlten, etwas gegen diesen Vorschlag einzuwenden hätten. Viel weniger waren die Hersteller und ihre Repräsentanten in der Kommission, besonders Mr. John Reith, bereit, die Vorschläge zu akzeptieren, die darauf hinausliefen, den Schutz der britischen Hersteller vor der ausländischen Konkurrenz aufzugeben. Man einigte sich schließlich darauf, die geschilderten protektionistischen Maßnahmen bis zum Auslaufen der Sendelizenz der BBCo beizubehalten.
Die Kommission empfahl, die durch den Wegfall der Gewinnbeteiligung geringer gewordenen Einnahmen der BBCo dadurch auszugleichen, daß der BBCo in Zukunft nicht die Hälfte der erhobenen Lizenzgebühr, sondern dreiviertel davon zufließen sollte. Außerdem empfahl man eine dritte Art von Lizenz, mit der die Radiobastler erfaßt werden sollten. (Constructers Licence). Wie der Verlust der Einnahmen der BBCo durch das neue Lizenzsystem ausgeglichen wurde, zeigt der imposante Anstieg der vergebenen Lizenzen innerhalb eines Zeitraums von wenigen Tagen, nachdem das neue Arrangement zwischen Post und BBCo zum Tragen kam. [1] Es wurde klar, daß die Klagen der BBCo

---

Fall. Die Zeit, die für Werbung zur Verfügung stehen würde, wäre auf jeden Fall sehr beschränkt und deshalb überaus wertvoll. Die den Rundfunk betreibenden Stellen, die Renditen erwarten, würden natürlich den großen Werbekunden, der bereit wäre, hohe Preise zu zahlen, vorziehen. Damit würde nur er die Chance zur Werbung bekommen. Dies wäre ein zu hohes Privileg, das man einigen großen Werbekunden geben würde, mit dem Risiko, das generelle Niveau des Rundfunks zu drücken." Sykes Committee Report, Para. 35 - 43, zit. n. Coase, a.a.O., S. 35 f.

1) Innerhalb von 10 Tagen stieg die Zahl der Rundfunklizenzen von 180.000 auf 414.000. Siehe: Briggs, a.a.O., S. 187

über die Finanzierung des alten Systems gerechtfertigt gewesen waren, und es schien, als hätte man eine Möglichkeit gefunden, den größten Teil der Rundfunkhörer lizenzmäßig zu erfassen.

Das Sykes-Komitee führte seine Untersuchungen in vollem Bewußtsein der Tatsache, daßes der ausdrückliche Wunsch der Post gewesen war, nur eine einzige Rundfunkgesellschaft in Großbritannien zu lizenzieren. Das Komitee ging jedoch nicht davon aus, daß mit dem Monopol der BBCo in Fragen der optimalen Organisation des Rundfunks der Weisheit letzter Schluß gefunden sei. Das Komitee war zwar der Ansicht, daß Rundfunk nur unter der Aufsicht des Staates zu betreiben sei und daß der Hörer nicht allein den wirtschaftlichen Interessen von privaten Rundfunkgesellschaften ausgeliefert sein sollte, aber die Ansicht, daß deshalb nur eine einzige Rundfunkanstalt existieren dürfe, teilte das Komitee nicht. Es meinte, die Rundfunkinteressen seien insgesamt am besten bei dem durch eine Rundfunkkommission beratenen Postminister aufgehoben. Ihm sollte es frei stehen, einer oder mehreren Rundfunkgesellschaften eine Sendeerlaubnis zu erteilen. Bisher war nur die BBCo in den Genuß einer solchen Erlaubnis gekommen, aber das Komitee war der Ansicht, daß dieser Zustand nur so lange aufrecht erhalten werden sollte, wie die BBCo ein Programm liefere, dessen Qualität den Postminister befriedige. Sollte das Niveau des Programms absinken oder die Gesellschaft sich weigern oder nicht in der Lage sein, auf Wunsch des Ministers weitere Sendestationen zu errichten, so sollte der Minister jederzeit in der Lage sein, weiteren Gesellschaften eine Sendeerlaubnis zu erteilen. "... subject to existing rights, the Government should keep its hands free, to grant additional licences, and should consider various alternatives for the operation in the future, either by the Company or by other authorities, of local

or relay stations in addition to large stations." [1] Die Aktionäre der BBCo waren mit dieser Passage keineswegs zufrieden, und in mehreren Verhandlungen mit dem Postminister wies der Chef der BBCo, J. Reith, den Postminister darauf hin, daß es die Post selbst gewesen war, die, um Entwicklungen, wie man sie aus den USA kannte, in England vorzubeugen, auf die Schaffung einer einzigen Gesellschaft gedrängt hatte, die jetzt plötzlich Konkurrenz bekommen sollte. Man einigte sich schließlich darauf, daß der Postminister sich verpflichtete, während der Laufzeit der bestehenden Lizenz keiner weiteren Gesellschaft eine Sendeerlaubnis zu erteilen. Wenn nach Ablauf der bestehenden Lizenz der Minister sich für die Lizenzierung weiterer Gesellschaften entscheiden sollte, sollten diese Gesellschaften nur dann einen Anteil an dem Gebührenaufkommen haben, wenn die BBCo es vorher abgelehnt hatte, die neuen Aufgaben zu erfüllen, zu deren Ausführung der Postminister eine Erweiterung des Rundfunksystems als erforderlich erachtete.

1.2.1.4. Der Einfluß von John Reith auf die Praxis der BBCo und BBC

John Reith, der von den Anfängen der BBCo bis 1936 an der Spitze des britischen Rundfunks stand, ist eine der wichtigsten Figuren in der Geschichte des britischen Rundfunks. Wie oben dargelegt, waren die Interessen viel zu vielschichtig, als daß man sagen könnte, von ihm allein wäre die Richtung, in die der britische Rundfunk sich entwickelte, bestimmt worden, aber sein prägender Einfluß ist unumstritten.

---

1) "Unter Wahrung der bestehenden Gesetze sollte sich die Regierung die Möglichkeit offenhalten, weitere Lizenzen zu vergeben. Sie sollte verschiedene Alternativen für den zukünftigen Betrieb von sowohl örtlichen oder weiterverbreitenden Sendern als auch von großen Sendestationen durch die Corporation oder durch andere Verwaltungskörperschaften prüfen." Bericht des "Sykes-committee", zit. n. Coase, R.H., a.a.O., S. 40

Reith, der Sohn eines schottischen Pfarrers, hatte gerade seinen Posten bei einer Maschinenbaufirma gekündigt, als bekannt wurde, daß die neu geschaffene "British Broadcasting Company" einen Geschäftsführer suchte. Reith bewarb sich, ohne daß er sich völlig darüber im klaren war, was ihn in dieser neuen Tätigkeit erwartete. Für seine Einstellung bei der BBCo sprach sein in verschiedenen Regierungsaufträgen erwiesenes organisatorisches Talent, und so wurde er als Geschäftsführer eingestellt.

Es wäre falsch, aus dem Vorangegangenen den Eindruck zu gewinnen, als hätte damals die Frage nach der Organisationsform des Rundfunks allzu viele Gemüter bewegt. Nur wenige entwickelten zu der Zeit genügend Weitsicht, um das Potential des neuen Mediums abzuschätzen, unter ihnen die Angestellten der BBCo und an ihrer Spitze John Reith. Durch die Praxis der BBCo bewiesen sie, daß Rundfunk mehr sein kann als ein Mittel zum Geldverdienen. Reith ging weit über die finanziellen Interessen der Aktionäre seiner Gesellschaft hinaus und legte das Schwergewicht des von ihm gesteuerten Rundfunks auf die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe.

Es wäre naheliegend, würde aber den Rahmen dieser Arbeit sprengen, anhand einer Analyse der Programme der BBCo zu untersuchen, wie sich die Personen, die für das Programm verantwortlich waren, die Erfüllung der von Reith erkannten öffentlichen Aufgabe vorstellten. Es soll hier genügen, aus Äußerungen von Reith, der den Programmen der BBCo und der späteren Corporation ihre charakteristische Prägung gab, Rückschlüsse auf die Inhalte der Programme zu ziehen. Mit einer Reihe von Zitaten soll sein Standpunkt dargelegt werden. Zu der Frage der Funktion des Rundfunks sagte Reith:

"Broadcasting must be conducted in the future as it has been in the past, as a public Service with definite standards. The Service must not be used for entertainment purposes alone. In the narrow sense of the term this may once have been considered its only function, but to exploit so great and universal an agent in the pursuit of entertainment alone would have been not only an abdication of responsibility and a prostitution of its power, but also an insult to the intelligence of the public it serves. The Broadcasting Service should bring into the greatest possible number of homes to the fullest degree all that is best in every department of human knowledge, endeavour and achievement." [1]

Mit diesem Verständnis von der Aufgabe des Rundfunks stieß Reith ganz besonders bei der gehobenen Mittelschicht, bei dem Bildungsbürgertum, auf Resonanz und Beliebtheit. Es waren die Wertvorstellungen dieser sozialen Schichten, die die BBCo verbreitete, und es waren auch diese Schichten, aus denen sich anfangs die meisten Hörer rekrutierten. Die literarische Beilage der "Times" berichtete über Reith und die führenden Leute der BBCo: "They regard broadcasting not as a means but as an end to social improvement, to the spread of knowledge, to the training of taste and to public entertainment in a wide meaning of the word... The best, and only the best, Mr. Reith assures us, is going to be put into the programmes."[2]

---

1) "Rundfunk muß in Zukunft wie in der Vergangenheit als Dienstleistung für die Öffentlichkeit mit festen Zielen betrieben werden. Der Dienst darf nicht allein für Unterhaltungszwecke genutzt werden. Im engeren Sinne des Begriffs kann das früher einmal als seine einzige Funktion betrachtet worden sein, aber einen so großen und universellen Träger allein für die Suche nach Unterhaltung auszunutzen, wäre nicht nur eine Niederlegung der Verantwortung und die Prostitution seiner Kraft, sondern auch eine Beleidigung der Intelligenz des Publikums, das er bedient. Der Rundfunkdienst sollte im höchsten Grade all das Beste aus jedem Bereich menschlichen Wissens, Bestrebens und menschlicher Vollendung in die größtmögliche Zahl von Häusern bringen." J. Reith: Memorandum to the Crawford Committee, zit. n. Coase, a.a.O., S. 46 - 47

2) "Sie betrachten Rundfunk nicht als Mittel, sondern als Ziel zur gesellschaftlichen Verbesserung, um Wissen zu verbreiten, den

Darüber, was das Beste war, entschied Reith. Er fühlte sich Entscheidungen dieser Größenordnung durchaus gewachsen, wobei seine von einem überzeugten christlichen Glauben geprägten Vorstellungen von Anstand und Moral als Leitlinie dienten. Seinen Kritikern, die meinten, daß die BBCo nicht genügend auf die Wünsche ihrer Hörer einging, antwortete er:
"It is occasionally indicated to us that we are apparently setting out to give the public what we think they need - and not what they want, but few know what they want and very few what they need. ... In any case, it is better to overestimate the mentality of the public than to underestimate it." [1)]
Aus diesen Worten spricht ein an Selbstherrlichkeit grenzendes Selbstverständnis, das päter der BBC oft zum Vorwurf gemacht wurde. Es kann bezweifelt werden, ob die enge Anlehnung an bürgerliche Moralvorstellungen und an den christlichen Glauben die besten Grundlagen für ein Rundfunkprogramm sind. Nicht zu bezweifeln ist jedoch, daß die Programmgestaltung der BBCo sowohl im Inland als auch international sehr geschätzt wurde. Reith selbst sagte von der Anlehnung an das Christentum:
"There has been... a definite, though restrained association with religion in general and with the Christian religion in particular. ... Christianity happens to be the state and official religion of this country, it is recognised by the Crown. This is a fact which those who have criticised our right to broadcast the Christian re-

---

Geschmack auszubilden und im weiteren Sinne zur öffentlichen Unterhaltung. Mr. Reith versichert uns, daß das Beste, und nur das Beste, in die Programme aufgenommen werden wird." Times, Literary Supplement, 15. 1. 1925, S.31

1) "Es wird uns manchmal angedeutet, daß es so scheine, als wären wir darauf aus, dem Publikum das zu geben, von dem wir meinen, daß es es braucht - und nicht, das, was es will, aber wenige wissen, was sie wollen, und sehr wenige, was sie brauchen. ... Auf jeden Fall ist es besser, die Intelligenz des Publikums zu überschätzen als sie zu unterschätzen."Reith, J.Charles, Walsham: Broadcast over Britain, Hodder & Stoughton, London 1924, S. 34

ligion would do well to bear in mind." [1]
Das erste beratende Gremium, das sich die BBCo schaffte, existierte zur Beratung in religiösen Fragen.

Diese Anlehnung an die Religion fand ihren Höhepunkt in der Gestaltung des Sonntagsprogramms, dem später das Attribut "Reith's Sunday" zugeteilt wurde. Reith fand an einem Programm, das sonntags nur aus Sendungen über religiöse Themen und ernster Musik bestand, nichts Sonderbares. "The surrender of the principles of Sunday observance is fraught with danger, even if the Sabbath were made for man. The secularizing of the day is one of the most significant and unfortunate trends of modern life of which there is evidence. One can often well understand why people do not go to church, but if they cannot, there are other ways of observing the day. Apart from any puritanical nonsense, I believe that Sabbaths should be one of the invaluable assets of our existence - 'quiet islands on the tossing sea of life'. It only requires a little thought to determine how best they may be employed, and how turned to greatest advantage. This is not to be achieved by sport or motoring or parading about the streets. It is a sad reflection on human intelligence if recreation is only to be found in the distractions of exitement - if no provisions are to be made for the re-creation of the mind and refreshment of the spirit; the spirit is surely of at least as much moment as the body, and many of the ills of the latter are attributable to the neglect of the former... . The programmes which are broadcast on Sunday are therefore

---

1) "Es hat ... eine klare, wenn auch zurückhaltende Verbindung mit der Religion überhaupt und mit der christlichen Religion insbesondere gegeben. ... Das Christenum ist nun einmal die staatliche und offizielle Religion dieses Landes, es wird von der Krone anerkannt. Dies ist ein Faktum, das die, die unser Recht, die christliche Religion über den Rundfunk zu verbreiten, kritisieren, in Erinnerung behalten sollten." Reith, a.a.O., S. 192

framed with the day itself in mind. There need be nothing dull in them. If they are dull or if they be thought so, then something is wrong somewhere. It may simply amount to this that certain things are not done on Sundays which are done during the week. There have never been transmissions in Church hours except when a service is being broadcast complete. There are two hours of music in the afternoon, and then except in the case mentioned above nothing till eight or half past. At that time a short service is sent out from all studios. Familiar hymns, or, in Scotland metrical psalms are sung; usually there is an anthem and a ten or fifteen minutes' address is given." [1]

---

1) "Die Aufgabe des Prinzips der Achtung des Sonntags ist mit Gefahren belastet, selbst wenn der Sabbath für den Menschen geschaffen worden wäre. Die Säkularisierung des täglichen Lebens ist eine der markantesten und unglücklichsten Tendenzen des modernen Lebens, die sich zeigen. Man kann es oft gut verstehen, warum Leute nicht zur Kirche gehen, aber wenn sie es nicht können, kann man den Tag auch auf andere Weise achten. Ohne jeden puritanischen Unsinn meine ich, daß die Sabbathtage eins der wertvollsten Vermögen unserer Existenz sein sollten - stille Inseln im tosenden Meer des Lebens. Man braucht sich bloß ein paar Gedanken zu machen, um herauszufinden, wie sie am besten zu nutzen sind und zum größten Vorteil gewendet werden können. Dies erreicht man nicht durch Sport, Autofahren oder Auf-der-Straße-Herumlaufen. Es ist eine traurige Widerspiegelung der menschlichen Intelligenz, wenn Erholung sich nur in der Ablenkung der Erregung finden läßt, wenn keine Vorkehrungen für den Wiederaufbau des Geistes und die Erfrischung der Seele getroffen werden. Die Seele hat doch sicherlich so viel Bedeutung wie der Körper, und die Krankheiten des letzteren können der Vernachlässigung des ersten zugeschrieben werden... . Die Programme, die am Sonntag gesendet werden, werden deshalb eingerahmt von dem Gedanken an den Tag selbst. Es muß nichts Langweiliges in ihnen sein. Wenn sie langweilig sind oder wenn sie dafür gehalten werden, dann stimmt irgendwo etwas nicht. Vielleicht läßt es sich so zusammenfassen, daß bestimmte Dinge am Sonntag nicht getan werden, die in der Woche getan werden. Es hat nie Sendungen während der Kirchzeit gegeben, es sei denn, wenn ein ganzer Gottesdienst übertragen wird. Es gibt nachmittags zwei Stunden Musik und dann, außer in dem oben genannten Fall, nichts bis acht oder halb neun. Um diese Zeit wird ein kurzer Gottesdienst aus allen Studios übertragen. Bekannte Kirchenlieder oder in Schottland metrische Psalmen werden gesungen; gewöhnlich gibt es eine Hymne und eine Predigt von zehn Minuten oder einer viertel Stunde." Reith, a.a.O., S. 192

Die Hörerzahlen der BBC aber zeigten, daß das britische Publikum durchaus nicht die Strenge von Reiths Ansichten teilte. Im Laufe der Woche erfreuten sich die Programme der BBC unbestrittener Popularität, aber an Sonntagen verzeichneten die kommerziellen ausländischen Sender "Radio Luxemburg" und "Radio Normandie" einen erheblichen Zuwachs ihrer Zuhörerzahlen. [1)]

Es soll nicht der Eindruck erweckt werden, als wäre Reith in seiner Arbeit ausschließlich von missionarischem Eifer geleitet worden. Er war sich durchaus der Notwendigkeit einer Ausgewogenheit zwischen den einzelnen Programmsparten bewußt. Nach Reith sollte der Rundfunk nicht nur der Bildung und dem moralischen Aufbau dienen. Er sah gleicherweise die Notwendigkeit von Unterhaltungssendungen. "It is most important that light and 'entertaining' items be sent out. The broadcaster puts as much energy and care into work of this nature, which shall constitute a pleasing relaxation after a hard days work, as into items which tend to edification and wider knowledge." [2)] Daß aber auch in den Unterhaltungssendungen die hohen Ziele, die Reith dem Rundfunk gesetzt hatte, nicht außer acht gelassen wurden und auch in Unterhaltungssendungen nur das gesendet wurde, was mit dem derzeitig geltenden guten Geschmack vereinbar war, versteht sich von selbst. Witze über Trunkenheit und Schwiegermütter passierten nicht das feine Sieb von Reiths Anforderungen an das Niveau eines Rundfunkprogramms.

---

1) Für die Popularität der kommerziellen Sendungen von "Radio Luxemburg" und "Radio Normandie" siehe auch: Altmann, Thomas, Sawers: TV: From Monopoly to Competition and back, Institute of Economic Affairs, London 1962, S. 15 ff.

2) "Es ist äußerst wichtig, daß 'unterhaltende' Programmbestandteile gesendet werden. Der Rundfunkschaffende steckt so viel Energie und Sorgfalt in Arbeit dieser Art, die angenehme Entspannung nach einem harten Arbeitstag bringen soll, wie in die Programmteile, die auf Erbauung und Erweiterung des Wissens abzielen." Reith, a.a.O., S. 123

So wie Reith die BBCo auf den Bereichen der Religion, der Kultur und der Unterhaltung auf das festlegte, was damals von der gehobenen Mittelschicht gewünscht wurde, so legte er auch den politischen Kurs fest. "There must be no support for the school which interprets progress in terms of profit for the few and privation for the many, nor for those who countenance the doctrines of revolution." [1] Diese Verpflichtung auf die parlamentarische Demokratie, verbunden mit einer strengstens gehüteten politischen Neutralität, trugen dazu bei, daß die BBCo und später die BBC in den Ruf kamen, in Staatsnähe angesiedelt zu sein. Der Vorwurf scheint zunächst ungerechtfertigt, denn in den vielen Jahren ihrer Existenz, selbst während des Zweiten Weltkriegs, stand die BBC niemals unter Regierungskontrolle. Die Haltung der BBC im Generalstreik 1926 hatte aber deutlich gemacht, warum eine Einschränkung der Unabhängigkeit der BBC oder eine Übernahme durch die Regierung nicht notwendig war. Reiths Programmgrundsätze, sein Gesellschaftsverständnis, die strikte politische Neutralität, wie sie die BBC zu praktizieren versuchte, und sein Bemühen, die Unabhängigkeit seiner Organisation zu wahren, selbst um den Preis einer stärkeren Berücksichtigung der Wünsche der Regierung in der damaligen Krisenzeit, hatten sichergestellt, daß die BBC sich nicht zum Sprachrohr der Arbeiterbewegung machen lassen würde, und es hatte somit nur noch wenig Sinn für die damalige Tory-Regierung, die BBC zu übernehmen. Scharfmacher wie Churchill versuchten zwar, einen derartigen Kurs durchzusetzen, sie blieben damit aber weitgehend allein. Es dürfte höchst angenehm für die Regierung gewesen sein, die gerade mit der Unterdrückung eines Generalstreiks beschäftigt war, den Rundfunk nicht unter Regierungskontrolle nehmen zu müssen, statt dessen einen

---

1) Es darf keine Unterstützung für die Schule geben, die Fortschritt als Profit für die wenigen und Entbehrung für die vielen interpretiert, noch für die, die die Doktrin der Revolution gutheißen." Reith, zit. n. Coase, a.a.O., S. 47

Fürsprecher zu haben, der als neutral galt, und dabei den Schein der Liberalität wahren zu können. Es muß fairerweise hinzugefügt werden, daß die Nachrichtensendungen der BBC, obwohl Reith Gewerkschaftsführern den Zugang zum Mikrophon versagte, bei vielen der streikenden Arbeiter als, abgesehen von den eigenen Informationskanälen, einzige vertrauenswürdige Informationsquelle betrachtet wurden. Allein daß die BBC Nachrichten über den Verlauf des Streiks brachte, wurde als positiv betrachtet.

Reith erklärte die monopolistische Organisationsform des Rundfunks für unersetzlich, wenn der Rundfunk seine öffentliche Aufgabe als wesentlicher Bildungsfaktor erfüllen sollte. Nur wenn sichergestellt war, daß der gesamte Sendebetrieb zentral gesteuert wurde, ließ es sich bewerkstelligen, daß überall und immer, bis hinab in das letzte Lokalstudio, die hohen Ziele ständig verfolgt würden. Außerdem sprachen nach Reiths Ansicht eine Reihe von technischen Gründen für eine straffe zentrale Lenkung. Durch sie sollte sichergestellt werden, daß technische Verbesserungen in kürzester Zeit bis ins letzte Glied der Organisation vordrangen. Die Ansicht, daß Wettbewerb im Rundfunk die Leistung der einzelnen Anstalten steigern würde, teilte Reith nicht. Er befürchtete vielmehr, daß konkurrierende Rundfunkanstalten die Bildungsaufgabe des Rundfunks vernachlässigen würden und ihr Programm hauptsächlich mit Unterhaltung füllen würden. "...Objections to monopoly are often obvious; absence of competition engenders slackness; out of privilege comes abuse. ... It is submitted and apparently now generally held that conclusive proof has been given that under no other system than unity of control can Broadcasting be conducted. Where expansion is so rapid, where no precedent exists, where mistakes are fraught with such farreaching consequences and are so easily made, no other method is tenable. Any development, wherever or

however originated, is immediately incorporated for the benefit of the whole service. For efficiency and economy in operation the advantages of central control are enormous. ... Above all perhaps, it is becoming obvious that, however desirable central control may be for the reasons indicated, it is essential ethically, in order that one general policy may be maintained throughout the country and definite standards promulgated." [1)]

Reith stützte seine Argumentation für das Monopol einer einzigen Rundfunkgesellschaft unter öffentlicher Kontrolle auf technische sowie auf gesellschaftspolitische Gründe. Die Praxis der BBCo und der Vergleich mit dem Rundfunk in den USA schien ihm Recht zu geben. Es muß noch einmal hervorgehoben werden, daß Kräfte, die nach Ansicht der Post für den Betrieb von konkurrierenden, privatwirtschaftlich organisierten Rundfunkanstalten in Frage gekommen wären, nie ein besonderes Interesse an der Veranstaltung von Rundfunk per se gezeigt hatten. Als die Lizenz der British Broadcasting Corporation 1926 auslief, ergaben sich dann auch keine Widerstände durch die Aktionäre der BBCo, als das Crawford-Komitee, das über die zukünftige Organisation und Entwicklung des Rundfunks

---

1) "Einsprüche gegen das Monopol sind oft offensichtlich; fehlender Wettbewerb erzeugt Schlaffheit, aus dem Privileg erwächst sein eigener Mißbrauch. ... Es wird unterstellt und heutzutage scheinbar generell akzeptiert, daß schlüssige Beweise dafür gebracht worden sind, daß der Rundfunk unter keinem anderen System als dem der einheitlichen Kontrolle betrieben werden kann. Wo die Ausbreitung so schnell voranschreitet, wo es keinen Präzedenzfall gibt, wo Fehler so weitreichende Konsequenzen mit sich bringen und so leicht gemacht werden, da ist keine andere Methode haltbar. Jede Weiterentwicklung, egal wo oder wie sie entsteht, wird sofort zum Nutzen des gesamten Dienstes eingesetzt. Für die Effizienz und die Wirtschaftlichkeit der Arbeit sind die Vorteile der zentralen Kontrolle riesig. ... Über all das hinaus wird es vielleicht sichtbar, daß die zentrale Kontrolle, wie wünschenswert sie auch aus den angegebenen Gründen sein mag, aus ethischen Gründen notwendig ist, damit eine generelle Politik im ganzen Land verfolgt werden kann und klare Richtlinien verbreitet werden können." Reith, J.: Memorandum to the Crawford Committee, zit. n. Coase, a.a.O., S. 46 ff.

entscheiden sollte, sich den Auffassungen von John Reith anschloß und die Gründung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt vorschlug, die als einzige Rundfunk in Großbritannien veranstalten sollte. Die Gründung der British Broadcasting Company war das Produkt einer Abstimmung von Interessen zwischen der Post und einer Reihe von interessierten Unternehmen. Die Gründung der British Broadcasting Corporation war das Produkt der Arbeit von - unter anderen - John Reith. Er wollte einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk, und er bekam ihn. "The form, content and influence of the broadcasting service as we know it to-day is the product of one dominant mind: it represents one man's conception of the role of broadcasting in a modern democracy. No one who is serving or who has served the B.B.C. has had an influence in any way comparable with that exercised by its first chief executive... . He was the only man who made up his mind about policy, who knew what he wanted and who had the power and will to carry his ideas into practice." [1] Seine Ablehnung gegenüber jeglicher Form der Kommerzialisierung des Rundfunks legte Reith nochmal in einem Artikel in der "Radio Times" dar. "Because, in view of the magnitude of the public obligations involved, a commercial institution of any sort, and however slight, appears invidious... more particularly because such large sums of money were accruing from the licence revenue that it appeared desirable to have a different constitution, with

---

1) "Form, Inhalt und Einfluß des Rundfunks, wie wir ihn heute kennen, sind das Produkt eines dominierenden Geistes. Er repräsentiert die Konzeption eines einzigen Mannes von der Rolle des Rundfunks in einer modernen Demokratie. Keiner, der jemals der BBC diente oder ihr heute dient, hat einen Einfluß ausgeübt, der irgendwie vergleichbar ist mit dem ihres ersten Direktors. ... Er war der einzige Mann, der sich für eine bestimmte Politik entschied, der wußte, was er wollte, und der den Willen und die Kraft hatte, seine Ideen in die Tat umzusetzen."
Eckersley, P.P.: The Power behind the Microphone, Jonathan Cape, London 1941, S. 55

public representatives instead of trade representatives on the Board." [1]

1.2.2. Andere Programmquellen

Zwar stand es auch nach der Gründung der BBC dem britischen Postminister immer offen, Lizenzen an weitere Rundfunkgesellschaften zu erteilen, von dieser Möglichkeit wurde jedoch nie Gebrauch gemacht. Dennoch war die BBC nicht die einzige Quelle von Rundfunksendungen, die in Großbritannien empfangen werden konnten. [2]
Schon 1924 begann die Übertragung von Rundfunkprogrammen über Kabelsysteme. Diese Art der Verbreitung von Rundfunkprogrammen war durchaus populär, da sie im Vergleich zu dem Kauf eines Rundfunkempfängers und den damit verbundenen Rundfunkgebühren verhältnismäßig billig war. Sie bot dem Hörer eine Auswahl von in ihrer Empfangsqualität ungetrübten Rundfunkprogrammen. Bis 1950 hatte sich die Zahl der Kabelsysteme auf über 300 ausgedehnt, und der britische Kabelrundfunk verfügte über eine Million Anschlüsse. [3] Eine der größten Kabelrundfunkgesellschaften war die Rediffusion Ltd. [4] Der britische Kabelrundfunk hätte sich nach Ansicht von Coase noch sehr viel stärker ausgeweitet, wäre er nicht solch starken

---

1) "Denn, in Anbetracht des Ausmaßes der öffentlichen Verpflichtung erscheint eine kommerzielle Institution jeder Art, wie gering sie auch sei, als verhaßt... . ...ganz besonders wegen der großen Geldsummen, die aus den Lizenzeinnahmen zusammenkamen, schien es wünschenswert, eine andere Konstitution zu haben, mit Vertretern der Öffentlichkeit und nicht des Handels im Aufsichtsrat." Reith, J.: In "Radio Times", 5. 11. 1926, zit. n. Briggs, a.a.O., S. 404

2) Für eine detailliertere Aufstellung weiterer für Großbritannien bestimmter Rundfunkprogramme siehe Coase, R.H., a.a.O., auf den sich auch Wilson bezieht.

3) Diese Variante des britischen Rundfunks wurde privatwirtschaftlich betrieben.

4) Rediffusion gründete später zusammen mit Associated Newspaper eine der ersten und größten Programmgesellschaften des kommerziellen Fernsehens.

Gegnern ausgesetzt gewesen. Nach der Ansicht von Coase war es besonders die BBC mit ihrem engen Verhältnis zum Postministerium, die einer ungehinderten Ausweitung des Kabelrundfunks im Wege stand. Auch Zeitungsunternehmen waren gegen die Ausbreitung des Kabelfernsehens sowie die Rundfunkindustrie, die ein größeres Interesse daran hatte, komplette Rundfunkempfänger zu verkaufen, als nur die einzelnen Lautsprecher, die für den Empfang einer Kabelrundfunkübertragung notwendig waren. Die Verbreitung von Kabelsystemen wurde ebenfalls dadurch erschwert, daß etwa die Hälfte der britischen Landkreise die Installation von Übertragungskabeln nicht zuließ. Versuche der Kabelgesellschaften, dieses Problem zu umgehen, indem Programme nicht über gespannte Drähte, sondern über das Metall der Gasleitungen übertragen werden würden, kamen über ein Anfangsstadium nicht hinaus.

Die Programme, die über die Kabelsysteme verbreitet wurden, unerlagen besonderen Restriktionen, die nach Ansicht von Coase dadurch zustande kamen, daß sich das Postministerium als williger Helfer der BBC und der Rundfunkkonzeption ihres Generaldirektors Reith erwies. Nach Ansicht von Coase gelang es der BBC, das Postministerium von der Notwendigkeit der Einheitlichkeit der Programmkonzeption und Programmstruktur des in Großbritannien empfangbaren Rundfunks zu überzeugen. Es wurde den Kabelgesellschaften zur Auflage gemacht, daß bei der Übertragung von zwei Programmen eines immer ein BBC-Programm sein müßte und das zweite mindestens 75 % BBC-Programme enthalten mußte. Sofern drei Kanäle zur Verfügung standen, mußten zwei davon ausschließlich BBC-Programme tragen. Den Kabelgesellschaften war es strikt untersagt, eigene Programme herzustellen und zu übertragen. Die Kapazitäten der Kabelsysteme, die nicht durch die Übertragung von BBC-Programmen genutzt wurden, wurden zur Übertragung von ausländischen Rundfunksendern benutzt, besonders von Programmen der kommerziellen Rundfunksender Radio Luxemburg und Radio Normandie.

Die unbestritten hohe Programmqualität der BBC-Programme sowie die hohen Ziele der Programmkonzeption der BBC garantierten allerdings nicht, daß jeder Rundfunkhörer einzig und allein BBC-Programme empfangen wollte. Die beiden oben genannten kommerziellen Rundfunksender, die besonders Programme nach Großbritannien ausstrahlten, verfügten gemeinsam über eine geschätzte Zuhörerschaft von über 6 Mio. Die von Werbung durchsetzten Programme waren durchaus beliebt, besonders an Sonntagen, an denen die BBC zwischen 10.45 und 12.30 überhaupt keine Programme ausstrahlte. So hatte der Werbefunk von außen her Eingang in das britische Rundfunksystem gefunden, und die Programme waren bei Zuhörern und Werbetreibenden gleichermaßen beliebt. Nach den Angaben einer Vereinigung von britischen Werbeagenturen gaben große britische Firmen, besonders aus den Bereichen der Kosmetik, Pharmazie, Nahrungs- und Genußmitteln im Jahre 1938 £ 1,5 Mio. für Werbung in Rundfunkprogrammen aus, die vom Ausland her nach England ausgestrahlt wurden. [1)]

Die werbefeindliche Haltung von vielen britischen Politikern, die auch schon bei der Gründung der BBC zutage getreten war, unterstützte die BBC im Kampf gegen den Werbefunk und hatte erheblichen Einfluß darauf, daß sich die Kabelgesellschaften nicht weiter ausbreiteten und die vom Ausland kommenden Werbefunksendungen nicht den Zuspruch und das Ausmaß genießen konnten, die sie bei einer wohlwollenden Haltung von Behörden und Regierung möglicherweise hätten erreichen können. Sämtliche Bestrebungen von BBC, Post und Regierung, die darauf hinausliefen, den ausländischen Werbesendern das Leben schwer zu machen, konnten jedoch nicht verhindern, daß ein ganz erheblicher Teil der britischen Rundfunkhörer mit Werbesendungen bekannt geworden war, diese streckenweise den Sendungen der BBC vorzog und daß wieder werbeintensive Industriezweige die umsatzsteigernde Werbekraft des Mediums Rundfunk erfahren hatten und weiter zu nutzen wünschten.

1) Broadcasting: Institute of Incorporated Practioners in Advertising, S. 7, zit. n. Wilson, a.a.O., S. 26

1.3. Die Diskussion um das Monopol der BBC

1.3.1. Vor dem 2. Weltkrieg

Trotz der Konkurrenz von ausländischen kommerziellen Rundfunksendern und britischen Kabelrundfunksystemen war die Position der BBC nach ihrer Gründung bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges niemals ernsthaft angefochten. Die BBC war in dem Maße eine britische Institution geworden, daß die "Ullswater Commission", die 1935 im Auftrage der Regierung eine Untersuchung über die BBC durchführte, die Frage nach dem Monopol gar nicht erst stellte. [1] Es wäre hingegen falsch, daraus zu schließen, daß das Rundfunkmonopol der BBC auf uneingeschränkte Zustimmung gestoßen wäre. "Criticism of the monopoly was largely based on the threat to freedom of speech and expression, which was thought to be implicit in the monopoly, the value of competition as a means of improving the programmes was not ignored. But it was a secondary matter compared with the maintanance of free speech. The second feature of the criticism was, that it did not take the form of advocating commercial broadcasting in place of organisation by the British Broadcasting Corporation - although the possibility of mixed systems, in which part was organised on commercial lines was envisaged." [2]

Das Erstrebenswerte der hohen Ziele und Anforderungen, die Reith an sein Rundfunkprogramm und an seine Hörer-

---

1) H.L. Debs, Band 141, Sp. 1184

2) "Kritik an dem Monopol basierte hauptsächlich auf der Bedrohung der Rede- und Ausdrucksfreiheit, von der man annahm, daß sie in dem Monopol enthalten sei; der Wert des Wettbewerbs als ein Mittel zur Verbesserung der Programmqualität blieb nicht unbeachtet, aber verglichen mit der Aufrechterhaltung der Redefreiheit war dies eine zweitrangige Angelegenheit. Ein weiteres Merkmal der Kritik war, daß sie sich nicht in der Befürwortung kommerziellen Rundfunks anstelle der Organisation der BBC äußerte - obwohl die Möglichkeit eines gemischten Systems, bei dem ein Teil auf kommerzieller Grundlage organisiert war, ins Auge gefaßt wurde." Coase, R.H., a.a.O., S. 1-1

schaft stellte, wurde nicht angezweifelt, aber des öfteren tauchten Überlegungen darüber auf, ob es nicht möglich wäre, den Ernst der Reithschen Programmkonzeption etwas aufzulockern. In einer Gegenüberstellung des britischen und amerikanischen Rundfunks schrieb die britische Zeitschrift "The Economist'":
"If it comes to a choice between the two systems, the British doubtless is the better. Condemned to a dictatorship of the air, and given the liberty only to choose between Sir John Reith and Pink Pastilles Inc., one plumps, without too much hesitation, for Sir John, Sunday programmes and all. But is it really necessary to choose? Could not the merits of both systems be combined? The supreme merit of the British system is its freedom from the advertiser. The supreme merit of the American system is the excellence of programmes which competition between the chains induces." [1)]

Die Hartnäckigkeit, mit der Reith seine Programmkonzeption durchsetzte, rief des öfteren heftige Kritik hervor. Es geschah nicht selten, daß bekannte Rundfunkpersönlichkeiten, egal, aus welchen Bereichen des Programms, die nach Ansicht der oberen Ränge der BBC-Hierarchie gegen den ehernen Programmkodex verstoßen hatten, von einem Tag auf den anderen von der BBC fallen gelassen wurden und somit keinerlei Möglichkeit mehr hatten, sich in Großbritannien im Rundfunk zu äußern. Die Integrität der BBC-Führung wurde zwar nie ernsthaft in Frage gestellt,

---

1) "Wenn es zu einer Wahl zwischen den zwei Systemen kommt, dann ist das britische zweifellos das bessere. Verurteilt zu einer Diktatur der Ätherwellen, und wenn man nur den Freiraum hat, zwischen Sir John Reith und der 'Rosa Pillen AG" zu wählen, schlägt man sich ohne großes Zögern auf die Seite von Sir John Sonntagsprogrammen und alles. Aber ist es wirklich notwendig zu wählen? Könnte man nicht die Vorteile beider Systeme vereinigen? Der überragende Vorteil des britischen Systems ist seine Unabhängigkeit von Werbetreibenden. Der überragende Vorteil des amerikanischen Systems ist die Exzellenz seiner Programme, die der Wettbewerb zwischen den einzelnen Rundfunkketten mit sich bringt." The Economist, 22. 8. 1936, S. 342 f.

jedoch stand außer Zweifel, daß Entscheidungen über die Nichtbeschäftigung oder Nichtweiterbeschäftigung von Mitarbeitern oder freien Mitarbeitern vom persönlichen Geschmack oder gar von persönlichen Animositäten einzelner in der BBC-Führung abhingen. [1)]

1.3.2. Die veränderte Situation nach dem zweiten Weltkrieg

Die Charta der BBC lief 1946 aus. Im Gegensatz zu der Chartaerneuerung von 1936, die ohne großes Aufsehen zu erregen, vonstatten ging, wurde 10 Jahre und einen Weltkrieg später die Frage der zukünftigen Organisation des Rundfunks sehr viel intensiver diskutiert. Noch in den Kriegsjahren setzte die Diskussion um die Zukunft des Rundfunkmonopols der BBC ein. In einem Artikel über den Rundfunk schrieb der "Economist" im Jahre 1944: "If radio is to be the servant of a free society and not its assassin, it must follow in the printers' footsteps. There should not be a single Broadcasting Corporation. Variety is essential to interest and competition is the necessary mechanism of variety." [2)]

---

1) Hobson, W.A.: BBC as an Institution, in: The Political Quarterly, Band 6, Nr. 1 - 4, 1935, S. 474; MacMillan und Co., London 1935, Nachdruck Johnsons Reprint Co., New York 1964.
Für weitere Kritik an dem Monopol der BBC vor dem Krieg siehe: Broadcasting in the Democratic State, in: Round Table, Juni 1936.

2) "Wenn der Rundfunk ein Diener der freien Gesellschaft und nicht ihr Mörder sein soll, muß er in die Fußstapfen der Drucker treten. Abwechslungsreichtum ist notwendig, um das Interesse zu halten, und Wettbewerb ist ein nötiger Mechanismus zur Herstellung von Abwechslungsreichtum." The Economist, 28. 10. 1944, zit. n. Coase

Der Krieg hatte ganz erhebliche Änderungen für die BBC mit sich gebracht. [1] Mit Rücksicht auf die Kriegsnotwendigkeiten, die Bedürfnisse der Truppe und durch den Einfluß der Sender der amerikanischen Truppen, die in Britannien stationiert waren und deren Programme sich besonderer Popularität auch bei der britischen Bevölkerung erfreuten, waren die ehemals festen Grundsätze der BBC-Programme erstmals relativiert und leicht verändert worden. Die wichtigste Änderung jedoch, die im Laufe des Krieges eingetreten war, war das zwangsläufig engere Verhältnis zwischen der BBC und der Regierung. Die in Kriegszeiten notwendige enge Kooperation zwischen der BBC und der Regierung, besonders auf dem Bereich der Nachrichtengebung und im Bereich der Auslandssendungen der BBC, bedeutete für eine Reihe von Poltikern, ungeachtet welcher Partei, eine Gefahr für die Rundfunkfreiheit in Friedenszeiten. Es wurde bezweifelt, ob die BBC sich von ihrem engen Verhältnis zur Regierung je wieder würde lösen können. Zweifel an der Beibehaltung des BBC-Monopols bestanden in allen politischen Parteien.

Die BBC erfreute sich bei der Labour Party und den Gewerkschaften keiner übertriebenen Beliebtheit. Die Programme gingen in ihrer Konzeption und in ihren Anforderungen an die Bildung und Weiterbildung der Hörer oft weit über das Niveau von Partei- und Gewerkschaftsmitgliedern hinaus und waren in den unteren gesellschaftlichen Schichten nicht allzu sehr geschätzt. [2]
Auch die von der BBC strikt gewahrte Neutralität in der politischen Berichterstattung schaffte bei den Gewerkschaften und bei der Labour Party zwar Anerkennung, aber durchaus nicht eine übertriebene Herzlichkeit. Seit dem

1) Vgl. Wilson, a.a.O., S. 28 ff.

2) Siehe Coase, a.a.O., S. 177 ff.

Generalstreik in Großbritannien war den Gewerkschaften und der Labour Party klar geworden, daß sie unter den bestehenden Voraussetzungen von der BBC kaum die Aufgabe ihrer Neutralität in politischen Fragen erwarten konnten. Diese Tatsachen sowie die Reithsche Programmkonzeption, die nach seinen eigenen Äußerungen sehr stark an den Bedürfnissen und Wertvorstellungen der gehobenen christlichen Mittelschicht Englands orientiert war, trugen dazu bei, daß aus der Sicht von Gewerkschaften und Labour Party die BBC fest dem Bereich des establishment zugeordnet wurde. Ihre Kritik an der BBC tendierte in groben Zügen dahin, die starke Zentralisation der Gesellschaft aufzuheben, den einzelnen Regionen des Landes stärkeren Einfluß auf das Programm einzuräumen, die Unabhängigkeit der Gesellschaft weitgehend aufzuheben und die Gesellschaft einem Minister der Regierung zu unterstellen sowie Parteien und Verbänden einen stärkeren Einfluß auf die Programmgestaltung zu ermöglichen. [1)]

Abgesehen von den zuletzt genannten Bestrebungen wurde in der Labour Party auch die Frage des Monopols diskutiert. Unter Hinweis auf die verschiedenen Vorwürfe wegen der Behandlung von Mitarbeitern durch die BBC, auf die weitgehend veränderte Lage im Gesamtbereich des Rundfunks - der Hörfunk hatte sich im Vergleich zu 1936 erheblich ausgeweitet, das Fernsehen war dazugekommen - und auf die verschiedenen in anderen Ländern anzufindenden Organisationsformen des Rundfunks, forderte der "New Statesman" als Ausdruck einer in Kreisen der Labour Party kursierenden Meinung Anfang 1946 eine sehr intensive Untersuchung der BBC und des gesamten Rundfunkwesens. [2)] Daß auch in Kreisen der Labour Party Überlegungen über eine Kommerzialisierung des Rundfunks angestellt wurden, zeigt folgendes Zitat: Der Abgeordnete

---

1) siehe Wilson, a.a.O., S. 29

2) New Statesman and Nation, 29. Jan. 1946, S. 469

Barnett Janner (Labour) richtete am 29. Jan. 1946 die Anfrage an die Regierung, ob sie nicht bereit sei, zu untersuchen, "to what extent its present programmes meet public requirements and what other forms of sources of possible revenue exist in addition to licence receipts." [1)]

Als besonders lautstark in ihrer Forderung nach einer Untersuchung des britischen Rundfunkwesens und der damit verbundenen Forderung nach einer Aufhebung des BBC-Monopols erwies sich die konservative Partei. Die Frage nach der grundsätzlichen Vereinbarkeit von einem Rundfunkmonopol mit dem britischen Selbstverständnis und der britischen Variante der parlamentarischen Demokratie wurde verstärkt von der konservativen Partei, neuerdings auch von der Parteispitze, aufgegriffen und diskutiert. Hierbei sind zwei Faktoren besonders bedeutungsvoll: Alle Anzeichen weisen darauf hin, daß weder die Koalitionsregierung der Kriegsjahre noch Churchills Zwischenregierung vom Jahre 1945 sich ernsthafte Gedanken über eine Veränderung der Rundfunkstruktur Großbritanniens gemacht hatten oder gar eine solche Veränderung planten. Es war auch nicht vorgesehen, vor Ablauf der Lizenz der BBC und deren Erneuerung eine besondere Untersuchung über das britische Rundfunkwesen durchführen zu lassen. Auf eine diesbezügliche Anfrage im Parlament antwortete Churchill selbst mit einem schlichten: "No, Sir". [2)]

Noch wichtiger für das besonders in Kreisen der konservativen Partei nach dem Kriege aufgekommene rege Interesse dürfte die Tatsache gewesen sein, daß zum großen

---

1) "in welchem Ausmaß die gegenwärtigen Programme den Bedürfnissen der Öffentlichkeit gerecht würden und welche anderen möglichen Einnahmequellen neben den Hörfunkgebühren existieren." H.C. Debs, Band 418, Sp. 693

2) H.C. Debs, Band 389, 4. May 1943, Sp. 32

Schock der Konservativen eine Labour-Regierung aus den Parlamentswahlen von 1945 hervorgegangen war. Auf der Suche nach Schuldigen fiel auch die BBC in das Blickfeld vieler Konservativer. In der Masse der Mitglieder der konservativen Partei hatte sich nach dem Kriege ein recht starkes Gefühl verbreitet, daß die BBC zu der Niederlage der konservativen Regierung Churchills ihren Teil mit beigetragen hatte. Diese Haltung verstärkte sich noch in der Zeit der Labour-Regierung. Der spätere Pressechef des konservativen Parteibüros Marc Chapman-Walker sagte rückblickend hierzu: "Of course, during the period of a Socialist government, from 1945 to 1951, the Conservative Party were very aggrieved by what appeared to be the socialist favouring, and we, being the 'Free Enterprise Party' thought that first of all the monopoly should be broken." [1]

Da die Vorwürfe der Übervorteilung der gegnerischen Partei durch die BBC von beiden großen politischen Parteien ohne genaue Zahlenangaben geäußert wurden, kann man davon ausgehen, daß eine derartige Parteinahme oder Übervorteilung sich kaum nachweisen läßt und, sofern sie überhaupt existierte, über den Rahmen, den die Programmkonzeption der BBC setzte, wahrscheinlich nicht hinausging. Auch die später eingesetzte Beveridge-Kommission, die Vorwürfen dieser Art nachging, konnte eine Parteinahme der BBC nicht feststellen. [2]

Ein Grund für die Tatsache, daß viele Konservative dennoch der Überzeugung waren, zuviel linkes Gedankengut würde über die BBC verbreitet, läßt sich neben der vordergründigen Suche nach einem Schuldigen für die Wahlniederlage von 1945 u.a. auch darin sehen, daß im Ver-

---

1) "Natürlich war in der Zeit der sozialistischen Regierung von 1945 bis 1951 die konservative Partei von dem, was uns als eine Übervorteilung der Sozialisten erschien, sehr schmerzhaft betroffen. Und wir als Partei des freien Unternehmertums dachten dann als erstes, daß das Monopol gebrochen werden müßte." Interview mit Marc Chapmann-Walker, London, am 12. 6. 1974

2) Report of the Broadcasting Committee, 1949, London, HM SO Reprint 1962, S. 66 ff.

gleich zu der Tory-Presse, aus der der "normale" Konservative seine Informationen bezog, die BBC natürlich den Standpunkt der gegnerischen Parteien und gesellschaftlichen Kräfte stärker zu Wort kommen ließ. Inwieweit die ganze Programmkonzeption der BBC schon eine Parteinahme für das bestehende Gesellschaftssystem darstellte, soll hier nicht weiter diskutiert werden. Es genügt der Hinweis, daß der eigentliche Adressat der Programme der BBC der gebildete britische Bürger aus dem gehobenen Mittelstand war. Den traditionellen Programmzielen der BBC entsprechend sollten Hörer, die nicht das Glück hatten, zu dieser Gruppe zu gehören, durch den Genuß von BBC-Programmen an diese Gruppe herangeführt werden. "Though the programme policy of the Corporation gave the lower social classes what they ought to have, it gave the educated classes what they wanted; or at any rate more of what they wanted than they thought they would obtain with what was believed to be the only alternative - commercial broadcasting."[1)]

Die Kritik an der BBC und an der Struktur des britischen Rundfunks, die aus der Labour Party kam, beinhaltete selten die Forderung oder Überlegung nach der Zweckmäßigkeit eines kommerziellen Rundfunksystems. Es wurden eher eine Zentralisierung der BBC und die Errichtung mehrerer Rundfunkgesellschaften gefordert, die nicht auf kommerzieller Basis arbeiteten. Derartige Vorschläge unterbreitete eine Forschungsgruppe der Fabian-Gesellschaft, der später eingesetzten Beveridge-Kommission. Im konservativen Lager hingegen wurde die Frage nach der Werbung im Rundfunk und nach der Kommerzialisierung des Rund-

---

1) "Obwohl die Programmpolitik der Korporation den niedrigen sozialen Klassen das gab, was sie haben sollten, gab sie den gebildeten Klassen das, was sie wollten; oder jedenfalls mehr von dem, was sie wollten, als sie es von dem kommerziellen Rundfunk, den man generell als einzige Alternative betrachtete, erwarteten." Coase, a.a.O., S. 177

funks sehr bald gestellt. Die subjektive Ernsthaftigkeit und Ehrlichkeit der Kritik an dem Monopol der BBC, die viele Konservative äußerten, ist durchaus anzunehmen. Viele betrachteten die Kommerzialisierung des Rundfunks als notwendiges Übel, um dem ihrer Ansicht noch größeren Übel des Rundfunkmonopols zu entgehen. Einen wichtigen Anstoß in der Diskussion über das Wünschenswerte eines Monopols der BBC gab ein Brief des ehemaligen Generaldirektors der BBC, Sir F. Ogilvie, an die "Times" vom 26. 7. 1946, der zu einem Zeitpunkt erschien, als die Labour-Regierung sich in zunehmendem Ausmaß der Forderung gegenübersah, die Lizenz der BBC nicht ohne eine genaue Untersuchung zu verlängern. Die Untersuchung sollte im Gegensatz zu der Ullswater-Kommission die Frage des Monopols der BBC genau prüfen. In seinem Brief schrieb Ogilvie: "What is at stake is not a matter of politics, but of freedom. Is monopoly of broadcasting to be fastened on us for a further term? ... Freedom is choice. And Monopoly of broadcasting is inevitably the negation of freedom, no matter how efficiently it is run, or how wise and kindly the boards or committees in charge of it. ... In tolerating monopoly of broadcasting we are alone among the democratic countries of the world. ... The BBC itself, good as it is would gain vastly by the abolition of monopoly and the introduction of competition. So would all the millions of listeners, who would still have the BBC to listen to, but would have other programmes to enjoy as well." [1)]

---

1) "Was hier zur Debatte steht, ist nicht eine Frage der Politik, sondern eine Frage der Freiheit. Soll uns das Rundfunkmonopol für eine weitere Periode angeheftet werden? ... Freiheit ist Wahl, und ein Rundfunkmonopol ist unausweichlich die Negation der Freiheit. Egal, wie effizient es gehandhabt wird oder wie weise und zugeneigt die Aufsichtsräte oder Komitees sind. ... In der Duldung eines Rundfunkmonopols stehen wir allein unter den demokratischen Ländern der Welt. ... Die BBC selbst, so gut wie sie ist, würde durch die Abschaffung des Monopols und die Einführung von Wettbewerb ungemein gewinnen. Ebenfalls die Millionen von Zuhörern, die nach wie vor der BBC zuhören, sich aber auch an anderen Programmen würden erfreuen können." Ogilvie, F.: Monopoly and its Dangers, The Times, 26. 6. 1946,

Diese Kritik am Rundfunkmonopol der BBC hatte besonderes Gewicht, da sie von einem ehemaligen Insider kam, und sie wurde von den Gegnern des BBC-Monopols mit Freude und häufig aufgegriffen.

1.3.3. Debatten im Parlament

Am gleichen Tag, als der Brief von Ogilvie in der Times erschien, eröffnete Lord Brabazon of Tara im House of Lords eine Debatte über die zukünftige Rundfunkpolitik. Von der Labour-Regierung wurde in Kürze ein Weißbuch zur Rundfunkpolitik erwartet, und es war Brabazons erklärtes Ziel, mit der von ihm inszenierten Debatte den Inhalt des Weißbuchs zu beeinflussen. Brabazon erklärte zu Anfang seiner Rede, daß er ein Vertreter der "Radio Manufacturer Association" sowie Direktor des Musik- und Elektronikkonzerns "EMI" sei, behauptete aber, in keiner Weise instruiert zu sein und nur für sich selbst zu sprechen. Nach einem ausführlichen Lob für die BBC kam Brabazon in seiner Rede auf die Kritik. Das britische Rundfunksystem im Hörfunk sowie im Fernsehen war nach seiner Ansicht hinter der technischen Entwicklung zurückgeblieben. Die Entwicklung, die der Krieg im Bereich der Übertragungstechnik mit sich gebracht hatte, hatte bei der BBC nach Brabazons Ansicht keinen Eingang gefunden. Es war die Selbstgefälligkeit des Monopols, die es der BBC ersparte, auf der ständigen Suche nach neuen Hörern und Fernsehzuschauern zu sein und fortgesetzt neue Empfangsgebiete zu erschließen. "When you have a monopoly you do not hear of the very latest thing, because they do not come into use; that is the penalty of a monopoly." [1] Brabazon sprach sich gegen jede Form

---

zit. nach Antony Smith, British Broadcasting, David & Charles, Newton Abbot, 1974, S. 84 ff.

1) "Wenn man ein Monopol hat, dann hört man nichts von den neuesten Dingen, weil sie nicht benutzt werden. Das ist der Preis des Monopols." H.L. Debs, Band 141, Sp. 1174

der Werbung in den Programmen der BBC aus. Er wurde damit jedoch keineswegs zu einem Gegner der Rundfunkwerbung. Er versicherte seinen Zuhörern, daß die Rundfunkwerbung in Kürze in Großbritannien etwas Alltägliches sein werde, ungeachtet der Frage, ob die Sendungen in Großbritannien oder im Ausland gesendet würden.

Als einer der wenigen, die an der Diskussion um die Vor- und Nachteile des Rundfunkmonopols der BBC teilnahmen, ging Brabazon in seiner Rede auf die wirtschaftliche Notwendigkeit der Rundfunkwerbung ein. In der Tatsache, daß es der britischen Industrie weitgehend unmöglich war, im Rundfunk zu werben,sah er eine besondere Benachteiligung und einen freiwilligen Verzicht auf die für die britische Wirtschaft lebensnotwendigen Exportchancen. "The Government to-day tell us that our future and our existence depend on exports, and so I think the Board of Trade should help us to get this inquiry. If you want to sell, you must advertise. There is no machinery for us to advertise at all, yet all the machinery exists for other people to advertise in this country. Why should you bar the trade from the one selling weapon that jumps all national barriers?" [1)]
Brabazons Kritik ist insofern nicht ganz treffend, weil britische Firmen,wie gezeigt, durchaus die Möglichkeiten der ausländischen Werbung zu nutzen verstanden. Sie weist jedoch darauf hin, daß die Frage des Monopols der BBC nicht nur eine Prinzipienfrage war, über die im Parlament von einigen Spezialisten politische Spitzfindigkeiten verbreitet wurden, sondern daß in der Industrie,

---

1) "Heute sagt uns die Regierung, daß unsere Zukunft und unsere Existenz von Exporten abhängig ist, und so meine ich, sollte das 'Board of Trade' uns helfen, diese Untersuchung zu bekommen. Wenn man etwas verkaufen will, muß man dafür werben. Wir verfügen über keine Maschinerie zur Werbung, aber die Maschinerie steht anderen zur Verfügung, die in diesem Land werben wollen. Warum sollten wir der Wirtschaft die eine Verkaufswaffe vorenthalten, die alle nationalen Grenzen überspringt." Brabazon, a.a.O., Sp. 1181

besonders in der Elektronikindustrie, der Konsumgüterindustrie und auch in der Unterhaltungsindustrie, die Brabazon besonders hervorhob, die Frage der zukünftigen Entwicklung des Rundfunks und seiner Funktion als Werbemedium mit großem Interesse verfolgt wurde. Als Lösung schlug Brabazon ein Nebeneinander von kommerziellen und öffentlich-rechtlichen oder, wie er sagte, staatlichen Rundfunkanstalten vor, wie es z.B. in Australien der Fall sei. Über die Vorteile hinaus, die der kommerzielle Rundfunk der britischen Wirschaft bringen würde, vertrat Brabazon die Ansicht, daß ein Rundfunkmonopol ohnehin schlecht in die politische Landschaft der westlichen Demokratie passe und daß die Regierung der Sowjetunion und die Regierung Großbritanniens beide über einen kolossal mächtigen Propagandaapparat verfügten, den sie nach Belieben einsetzen könnten. Schon bei seiner Charakterisierung der BBC als "Staatsrundfunk" verließ Brabazon die Grundlage der Rationalität. Bei seinem Vergleich der BBC mit dem Rundfunksystem der Sowjetunion begab er sich in den Bereich der Diffamierung. In der Anfangsphase des Kalten Krieges unterstellte er Gegnern des kommerziellen Rundfunks, etwas gemeinsam mit den Kommunisten zu haben.

Von 11 Rednern insgesamt sprachen sich bei der Debatte im House of Lords 8 für eine Überprüfung der Aufrechterhaltung des Rundfunkmonopols der BBC aus, 4 von diesen traten für die Aufnahme von Sponsor-Sendungen ein, wie sie aus den USA bekannt waren. Die Argumente, die von den Gegnern des Rundfunkmonopols in dieser Debatte vorgebracht wurden, waren nicht alle neu. Sie lassen sich auf eine Reihe von Punkten reduzieren. Die Rundfunkwerbung wurde als unausweichlich und als wirtschaftliche Notwendigkeit hingestellt. Es wurde behauptet, daß aufgrund ihres Monopols die BBC in vielen Fällen weder technisch noch inhaltlich die Qualität amerikanischer Programme erreiche. Die Kritiker des Rundfunk-

monopols gingen davon aus, daß die Einführung von Wettbewerb im Kampf um Zuschauer und Zuhörer Programmqualität und technische Qualität nur steigern könnten. Es wurde die Unvereinbarkeit eines Rundfunkmonopols mit der britischen Variante der parlamentarischen Demokratie konstatiert. Im Sinne der Ideologie des Kalten Krieges wurde ein Rundfunkmonopol als etwas beschrieben, das seinen Platz eigentlich in den sozialistischen Ländern habe. Was Reith als Stärke seiner Programmkonzeption betrachtete und als Stärkung des Gesellschaftssystems empfand, nämlich die Aussperrung aus dem Programm der BBC von jeglichen Sendungen, die sich mit Themen wie Kommunismus oder Atheismus befaßten, wurde von den Gegnern des Rundfunkmonopols aufgegriffen und gegen die BBC eingesetzt. Es wurde darauf hingewiesen, daß schon jetzt bestimmte Themenbereiche von der BBC nicht behandelt würden und daß es von dort kein weiter Schritt mehr sei, die Meinungsfreiheit im Rundfunk noch weiter einzuschränken. Es wurde befürchtet, daß das Monopol einer einzigen Rundfunkgesellschaft sehr leicht in den Propagandaapparat einer kommunistischen Regierung integriert werden könne. Dem meinte man vorzubeugen, indem man mehrere Rundfunkanstalten schuf. "One has to remember, after all, that one day there may be a government disposed to bar from the air not Communism and atheism, but Christianity and democracy." [1] Die Möglichkeit einer kommunistisch geführten Regierung in Großbritannien wurde von vielen Gegnern des Rundfunkmonopols als nützliches Schreckgespenst eingesetzt. Es wurde nicht näher erklärt, warum es der gefürchteten kommunistischen Regierung so viel schwerer fallen sollte, mehrere kommerzielle Sender zu verstaatlichen und in ihren Propagandaapparat einzugliedern. Die Wahlen von 1945 hatten ergeben, daß

---

1) "Man muß sich schließlich daran erinnern, daß es eines Tages eine Regierung geben könnte, die geneigt wäre, nicht dem Kommunismus und Atheismus den Zugang zu den Ätherwellen zu verschließen, sondern dem Christentum und der Demokratie." Lord Elton, H.L. Debs, Band 141, Sp. 1188

aus der Sicht vieler Konservativer auf die Masse der Wähler kein Verlaß mehr war. Sie hatten eine Regierung gewählt, die mit Verstaatlichungen von Industriebereichen und der Schaffung des "Welfare State" offensichtlich ihr möglichstes tat, Großbritannien auf den Weg des Kommunismus zu bringen.

Die Diskussion über die zukünftige Organisation des Rundfunks wurde im House of Commons nicht weniger intensiv geführt als im House of Lords. [1] Churchill selbst stellte sich als Führer der Opposition an die Spitze der Forderung nach einer Untersuchung des Rundfunkwesens, bevor man die Charta der BBC verlängern würde. Bei denen, die eine vorhergehende Untersuchung forderten, herrschte Einigkeit darüber, daß im Gegensatz zur Ulswater-Kommission von 1936 die durchzuführende Untersuchung die Überprüfung des Rundfunkmonopols als eines ihrer wichtigsten Untersuchungsziele haben würde.

1.3.4. Die Position der Regierung

Die Labour Regierung befand sich in der Frage der Rundfunkorganisation in einer überaus mißlichen Lage. Kritik am Monopol der BBC kam aus den Reihen der eigenen Partei sowie aus den Reihen der Opposition, und gleichgültig, ob die Regierung eine Untersuchung des Rundfunkwesens in Auftrag gegeben oder unterlassen hätte, sie hätte sich immer schweren Vorwürfen ausgesetzt gefunden. Die Gegner des Rundfunkmonopols und der Labour-Regierung interpretierten die Weigerung der Regierung, eine Untersuchung durchzuführen und die Frage der Monopolstruktur des britischen Rundfunkwsens zu überprüfen als Beweis dafür, daß die Labour-Regierung ihre Verstaatlichungspläne erweitern wollte und möglicher-

1) vgl. H.C. Debs, Band 418, 419, 421, 424 u. 425

weise noch nach dem Rundfunk greifen würde. Gleichzeitig befürchtete die Regierung für den Fall ihrer Zustimmung zu einer Untersuchung des Rundfunkwesens und der daraus resultierenden Änderungen eine Welle von Kritik, die den Vorwurf zum Inhalt haben würde, die Regierung versuche, den britischen Rundfunk politischen Zwecken dienlich zu machen. "Mr. Attlee has been constantly afraid that the Labour Government would be accused of introducing left-wing propaganda on the air. ... Now he feels that if the Government institutes an investigation and proposes any drastic change in the organisation of our broadcasting services, it will be accused of seeking to capture broadcasting for party propaganda. ... In his anxiety to avoid the accusation of monopolising the B.B.C. for party purposes, the Prime Minister has laid himself open to the equally serious charge of permitting the Corporation to retain its monopoly without an investigation on behalf of the public." [1)]

Eine gewisse Ungeschicklichkeit der Regierung trug dazu bei, der Opposition die Möglichkeit zu geben, in der politischen Auseinandersetzung der Regierung vorzuwerfen, sie wolle die Freiheit des Äthers und der Kommunikation unterdrücken. Eine Erklärung der Labour-Regierung, man werde versuchen, alles Mögliche zu unternehmen, um vom Ausland nach Großbritannien gerichtete kommerzielle Rundfunksendungen zu unterbinden, war für die Konservativen ein weiterer Beweis für die Berechtigung ihrer Ängste gegenüber den sozialistischen Plänen der Regierung. Der konservative Wilson Harris fragte, ob

---

1) "Herr Attlee hat schon immer Angst gehabt, daß man es der Labour-Regierung vorwerfen würde, sie verbreitete linke Propaganda über die Rundfunkwellen. ... Jetzt hat er das Gefühl, falls die Regierung eine Untersuchung einsetzt und irgendwelche drastischen Änderungen in der Organisation unseres Rundfunkwesens vorschlägt, daß man ihr vorwerfen wird, sie wolle den Rundfunk zum Nutzen der Parteipropaganda einfangen. ... In seinem Bemühen, dem Vorwurf zu entgehen, er würde die BBC für parteipolitische Zwecke monopolisieren, hat sich der Premierminister der gleich schwerwiegenden Anklage ausgesetzt, er würde

die Regierung die Zensur einführen und darüber entscheiden wolle, was "People in this free country" [1] hören sollten. Auch Churchill selbst hakte hier ein und fragte den Minister, ob die Regierung vorhabe, in Friedenszeiten Rundfunksendungen zu stören. [2] Als wenige Tage später in der von Brabazon inszenierten Debatte vor dem House of Lords der britische Postminister genauer darlegte, wie er sich die Unterbindung von derartigen Runfunksendungen vorstellte, und sich herausstellte,daß die Labour-Regierung im Prinzip keine anderen Vorstellungen hatte, als sie schon von konservativen Regierungen vor dem Zweiten Weltkrieg gehegt und praktiziert worden waren, war es schon zu spät. Die Vorwürfe waren ausgesprochen, und die Zweifel, die in Kreisen der konservativen Partei an BBC und Regierung herrschten, erneut bestätigt. [3]
Die Regierung löste das Problem, indem sie die Lizenz der BBC vorerst kurzfristig verlängerte und eine Untersuchung zu einem späteren Zeitpunkt ankündigte, wenn mehr Klarheit über die zur Verfügung stehenden Frequenzen bestehen würde.

1.3.5. Wertung

Die im vorangegangenen nachvollzogene Diskussion um das Fortbestehen des Rundfunkmonopols der BBC nach dem zweiten Weltkrieg zeigt deutlich, daß breite und wichtige Kreise innerhalb der konservativen Partei angefangen hatten, sich mit dem Gedanken der Rundfunkwerbung anzufreunden, und daß die Labour-Regierung und auch die Partei eine gewisse Unsicherheit in der Festlegung ihrer Rundfunk-

---

der Korporation erlauben, ihr Monopol zu behalten, ohne eine Untersuchung im Interesse der Öffentlichkeit." Government and BBC, in:"New Statesman and Nation", 29. 1. 1946, S. 463

1) H.C. Debs, Band 425, Sp. 387 ("Leute in dieser freien Gesellschaft")

2) ebenda

3) vgl. hierzu auch Wilson, a.a.O., S. 31

politik darlegte, die die BBC schließlich um ihr Rundfunkmonopol brachte. Diese Unsicherheit und Unentschlossenheit führte nach Ansicht Wilsons zu dem Verlust des Rundfunkmonopols der BBC.

"With the wisdom of hindsight this whole discussion acquires importance chiefly because refusing an immediate inquiry led to further delay in extending the BBC's Charter. Had the inquiry been held when first requested by the Labour Party's Public Information Committee, the Government could have had the report, renewed the charter by 1948 while still in possession of a more than adequate majority, and the BBC would probably have remained in control of British Broadcasting." [1)]

Mehrere Generaldirektoren der BBC bestätigten dem Autor gegenüber diese Einschätzung.

1.4. Die Beveridge-Kommission

1.4.1. Auftrag und Bericht

Nachdem die Charta der BBC einmal gegen den Widerstand verschiedener Gruppen aus allen politischen Parteien verlängert war, wäre eine weitere Verlängerung ohne eine gründliche Untersuchung kaum möglich gewesen. Es sprach auch wenig dagegen, eine genaue Bestandsaufnahme anzufertigen, bevor längerfristig über die Zukunft des Rundfunks in Großbritannien entschieden wurde. Es war genügend Zeit vergangen, in der die BBC sich wieder auf den

---

1) Wilson, a.a.O., S. 43. "Mit der Weisheit des Zurückschauens erhält diese Diskussion Wichtigkeit, besonders weil die Verweigerung einer sofortigen Untersuchung zu einer weiteren Verzögerung der Verlängerung der Charta der BBC führte. Wäre die Untersuchung durchgeführt worden als sie zuerst von dem Public Information Committee der Labour Party gefordert wurde, hätte die Regierung den Bericht haben können, die Charta der BBC schon 1948 verlängern können, während sie noch über eine mehr als ausreichende Mehrheit verfügte, und die BBC hätte wahrscheinlich die Kontrolle über den Britischen Rundfunk behalten."

Betrieb zu Friedenszeiten einstellen konnte. An der Arbeit und den Erfahrungen der Gesellschaft in letzten Jahren würde man in groben Zügen ablesen können, wie die BBC sich die weitere Entwicklung vorstellte. Bei einer Untersuchung gleich nach Kriegsende wäre so etwas nicht möglich gewesen. Auch zeichnete sich inzwischen die technische Entwicklung genauer ab, und eine exaktere Untersuchung war erforderlich, bevor Entscheidungen über die weitere Verbreitung des Fernsehens und die Erschließung weiterer Frequenzbereiche für den Hörfunk getroffen werden konnten.

Im Juni 1949 wurde eine Kommission eingesetzt, die eine breit angelegte Untersuchung des gesamten Rundfunkwesens durchführen und Vorschläge für die zukünftige Organisationsform unterbreiten sollte. Ihr Auftrag lautete:
"To consider the constitution control, finance and other general aspects of the sound and television broadcasting services of the United Kingdom (excluding those aspects of the overseas services for which the BBC are not responsible) and to advise on the conditions under which these services, and wire broadcasting should be conducted after the 31 st December, 1951." [1)]
Die zentrale Frage der Untersuchung war, ob der Rundfunk in Großbritannien weiterhin unter dem Monopol der BBC betrieben werden sollte. Die Leitung der Untersuchung wurde dem Labour-Mitglied Lord Beveridge übertragen, der sich in der Vergangenheit mit einer besonders gründlichen Arbeit über Fragen des staatlichen Gesundheitsdienstes ausgezeichnet hatte. Die Kommission lud alle

---

1) "Die Verfassung, Kontrolle, Finanzen und anderen generellen Aspekte der Hör- und Fernsehrundfunkdienste des Vereinigten Königreichs zu prüfen (außer den Aspekten der Überseedienste, für die die BBC nicht verantwortlich ist) und Vorschläge für die Bedingungen zu entwickeln, unter denen diese Dienste und die Kabelübertragungen nach dem 31. 12. 1951 weitergeführt werden sollten." Report of the Broadcasting Committee, Cmd. 8116, HMSO, London 1951, Reprint 1962

interessierten Parteien ein, ihre Ansichten über Fragen des Rundfunks, seiner Probleme und seiner besten zukünftigen Organisation der Kommission mitzuteilen. Diese wurden von der Kommission geprüft und bildeten die Grundlage ihrer Empfehlungen. Die Kommission ging nicht ohne ein Vorverständnis und eine Zielvorstellung an ihre Arbeit. Der Gedanke, daß Rundfunk einen gesellschaftlichen Zweck erfüllen sollte, war Grundlage all ihrer Überlegungen. Im Gegensatz zur BBC und ihrem langjährigen Generaldirektor Reith vertraten Beveridge und die Mitglieder seiner Kommission zu Anfang ihrer Arbeit nicht die Ansicht, daß dieser erwünschte gesellschaftliche Zweck unbedingt am besten mit dem Mittel des Monopols der BBC zu erfüllen sei.

"... if broadcasting is to have a social purpose, competition should not be allowed to become competition for numbers of listeners. ... We reject as a guiding principle in broadcasting competition for numbers of listeners. But we do not accept the assumption underlying the BBC memorandum that the only alternative to monopoly is degrading competition for listeners, and that in broadcasting a monopoly alone can have high standards." [1]

Für die Kommission war das Monopol der BBC keineswegs eine historisch gewachsene, mehrfach von unabhängigen Untersuchungen bestätigte und für den Gegensatand am besten geeignete Organisationsform des Rundfunks. Die BBC und auch ein Weißbuch der Regierung hatten die Meinung vertreten, daß bisher alle drei Untersuchungskommissionen, die sich mit der BBC befaßt hatten, zu dem Schluß gekommen waren, das Monopol sei die einzige Organisa-

---

1) "...wenn Rundfunk einen sozialen Zweck haben soll, sollte Wettbewerb sich nicht in Wettbewerb um die Zahl der Teilnehmer entwickeln dürfen. ... Wir lehnen den Wettbewerb um Teilnehmer als leitendes Prinzip des Rundfunks ab. Aber wir akzeptieren die Annahme nicht, die der Eingabe der BBC unterliegt, daß die einzige Alternative zum Monopol in dem degradierenden Wettbewerb um Teilnehmer liegt und daß im Rundfunk nur ein Monopol hohe Maßstäbe verfolgen könne." Report of the Broadcasting Committee, a.a.O., § 167, S. 43

tionsform, die den gesellschaftlichen Zielen des Rundfunks gerecht werden könne. Die Beveridge-Kommission wies in ihrem Bericht [1] darauf hin, daß die Sykes-Kommission 1923 durchaus nicht zu einer prinzipiellen Zustimmung zum Rundfunkmonopol der damaligen BBCo gekommen war, sondern das der BBCo zugestandene Monopol eher eine Zwischenlösung darstellte. Die Ullswater-Kommission hatte sich bekanntlich überhaupt nicht mit dem Für und Wider der Frage der monopolistischen Organisationsform befaßt, sondern diese vorausgesetzt, ohne sie zu hinterfragen. Die Crawford-Kommission war die einzige, die, abgeschreckt von dem amerikanischen Beispiel, eine einzelne Behörde zur Führung und Überwachung des Rundfunks vorschlug. Selbst dieses Urteil relativierte die Kommission von Beveridge, indem sie darauf hinwies, daß die Prämissen der Ergebnisse der Crawford-Untersuchung erheblich eingegrenzt waren. Die einzige Alternative zum Rundfunkmonopol war nach Beveridge nicht das amerikanische System. Es gab noch eine Reihe von anderen Möglichkeiten, die von Crawford aber nicht gesehen und geprüft worden waren. Beveridge sah erhebliche Gefahren in einer monopolistischen Organisationsform des Rundfunks. "How can a body with a monopoly of broadcasting be prevented from developing the faults of complacency, injustice, favouritism?" [2] Eine Reihe von Alternativen wurde auf ihre Tauglichkeit überprüft. Besonderes Gewicht wurde den Vorschlägen zur Zulassung weiterer öffentlich-rechtlicher Gesellschaften und der kommerziellen Organisationsform des Rundfunks beigemessen. In beiden Fragen war es der Kommission bis auf ein Mitglied nicht ersichtlich, wie der so geschaffene Wettbewerb zwischen den einzelnen Rundfunkgesellschaften der Er-

---

1) Report of the Broadcasting Committee, a.a.O., § 161 - 155, S. 39 f.

2) "Wie kann eine Körperschaft mit einem Rundfunkmonopol davon abgehalten werden, die Fehler der Selbstzufriedenheit, Ungerechtigkeit und Günstlingswirtschaft zu entwickeln." Ebenda, § 550, S. 165

füllung der hohen Ziele des Rundfunks dienlich sein sollte. In der Frage der Zulässigkeit von Werbesendungen, entweder als Finanzgrundlage einer weiteren Rundfunkgesellschaft oder im Rahmen der Programme der BBC, konnte sich die Kommission nicht zu einem einheitlichen Votum durchringen. Sieben Mitglieder vertraten die Ansicht, daß Werbesendungen in keiner Form zugelassen werden sollten. Beveridge selbst und zwei weitere Mitglieder waren der Meinung, daß die kontrollierte Zulassung von Werbeprogrammen keinen Schaden anrichten würde. Ein Mitglied der Kommission, der konservative Parlamentsabgeordnete Selwyn Lloyd, unterschrieb den Bericht der Kommission nicht und fertigte ein Minderheitsgutachten an, in dem er sich für die Gründung einer kommerziellen Rundfunkgesellschaft aussprach.

Nach einer gründlichen Abwägung kam die Kommission, mit der Ausnahme von Lloyd, zu dem Schluß, daß die Kontrolle des gesamten Rundfunkwesens durch eine Gesellschaft den gesetzten Zielen des Rundfunks, wie sie von Reith formuliert und später weiterentwickelt worden waren, am nächsten komme. Sie gingen davon aus, daß die Kritiker des Monopols diese Ziele ebenfalls verfolgten, ihre Vorschläge aber nicht geeignet waren, diese Ziele zu erreichen.

"While against all these critics of monopoly, we come to the conclusion that broadcasting in Britain should remain the prerogative of a single Corporation, we do not do so because we reject the aims of these critics; very largely we agree with all these aims. We differ from these critics on means rather than ends. We believe that the ends which each of these critics desire and which we desire also, can be better served by a single chartered Corporation for the United Kingdom in the form that we propose for that Corporation." [1]

---

1) "Während wir, entgegen all den Kritikern des Monopols, zu dem Schluß kommen, daß der Rundfunk in Großbritannien das Vor-

Auf eine Darstellung der Maßnahmen, die die Kommission vorschlug, um die von ihr vorgeschlagene einzelne Rundfunkgesellschaft vor den Gefahren des Monopols zu bewahren, kann hier verzichtet werden. Von besonderer Relevanz ist aber das Minderheitenvotum von Selwyn Lloyd. Sein kurzes Gutachten und nicht die weitläufige Arbeit der Kommission wurde später zur Grundlage der britischen Rundfunkpolitik.

1.4.2. Das Minderheitengutachten von Selwyn Lloyd

Der konservative Parlamentsabgeordnete Selwyn Lloyd sah sich nicht in der Lage, den Vorschlägen und Interpretationen der von Beveridge geleiteten Kommission zu folgen. Hier trafen fundamental unterschiedliche Standpunkte in gesellschaftspolitischen Fragen aufeinander. Meist wurden sie auf der Basis der Abwägung von Für und Wider des Rundfunkmonopols ausgetragen, aber Lloyd selbst stellte diese Auseinandersetzung in seinem Gutachten in einen weiteren politischen Kontext. "At a time when every other tendency is towards the concentration of power at the centre and a uniform society, this issue in broadcasting is of outstanding importance for the country." [1] Mit dieser Zentralisierung war nichts anderes gemeint als die Verstaatlichungspolitik der Labour-Regierung, die gegen den harten Widerstand der Tories und der Industrie durch-

---

recht einer einzigen Körperschaft bleiben sollte, tun wir das nicht, weil wir die Ziele dieser Kritiker ablehnen; weitgehend stimmen wir mit diesen Zielen überein. Wir unterscheiden uns von den Kritikern mehr durch Mittel als durch den Zweck. Wir glauben, daß dem Zweck, den jeder dieser Kritiker wünscht und den wir auch wünschen, besser gedient ist durch eine einzelne zugelassene Körperschaft für das Vereinigte Königreich in der Form, die wir für diese Körperschaft vorschlagen." Report of the Broadcasting Committee, a.a.O., § 179, S. 46

1) "Zu einer Zeit, in der jede andere Tendenz auf die Konzentrierung der Macht im Zentrum und auf eine uniforme Gesellschaft gerichtet ist, ist diese Frage des Rundfunks von hervorragender Bedeutung für das Land." Ebenda, S. 210

geführt wurde. Lloyd teilte die Zweifel, die seine Kollegen gegenüber einem Rundfunkmonopol hegten. Er war aber der Ansicht, daß die Gefahren, die mit einer einheitlichen Rundfunkorganisation verbunden waren, nicht durch die Vorschläge der restlichen Kommissionsmitglieder abgewendet werden könnten. Als die größten Probleme der monopolistischen Organisationsform sah Lloyd ihre Größe, Unhandlichkeit und ihre übergroße Macht sowie die Tatsache, daß nur ein Arbeitgeber existiere. Hinzu kam seine Ansicht, daß ein Monopol sich nur widerwillig den neuen technischen Entwicklungen im Rundfunkwesen öffnen würde. Diese Probleme könnten nur durch die Errichtung kommerzieller Rundfunkanstalten gelöst werden. "My difficulty however is that I believe that the only effective safeguard is competition from independent sources. Without that competition the basic evils and dangers of monopoly will remain." [1] Die Sachfrage der Überwindung der Probleme einer monopolistischen Rundfunkstruktur wurde zu einer politischen Frage. Im Gegensatz zu seinen Kollegen,die allesamt von einer bildenden Funktion des Rundfunks und ihrer gesellschaftlichen Notwendigkeit ausgingen, bewertete Lloyd diese Ziele nicht so hoch und stellte neben sie noch die Wichtigkeit von Unterhaltung und Werbung. Ein gesellschaftsverbesserndes Element wollte Lloyd dem Rundfunk nicht absprechen, aber er wehrte sich dagegen, daß Hörern Bildung per einheitlichem Rundfunkprogramm aufoktroyiert werden sollte. "In paragraph 359 of the Majority Report an extract is quoted from the evidence given on behalf of the Labour Party to the effect that the vast majority of listeners who naturally prefer to be entertained rather than educated, would listen to the best entertainment, if there was competition, and would miss the improving items interspersed

1) "Meine Schwierigkeit jedoch ist, daß ich glaube, daß die einzig effektive Sicherung der Wettbewerb aus unabhängigen Quellen ist. Ohne diesen Wettbewerb werden die grundlegenden Übel des Monopols bleiben." Report of the Broadcasting Committee, a.a.O., S. 203

in the BBC's programmes. The Labour Party considered that was a good reason for maintaining the public monopoly. It appears to me a most undemocratic reason. I am not attracted by the idea of compulsory uplift achieved by 'the brute force of monopoly', to use Lord Reith's phrase. ... I am strongly in favour of a constant endeavour to improve standards, but in a free society it should be by choice and not compulsion." [1)]

Seinen politischen Einsichten und Interessen entsprechend sah Lloyd nicht ein, warum es zwischen Rundfunkinteressen und Unternehmerinteressen einen Widerspruch geben sollte und warum Rundfunkanstalten nicht profitorientiert sein sollten. Für ihn hatten Rundfunkprogramme den Charakter von Waren, deren Verbreitung durchaus einen sozialen Zweck erfülle. Genau so wie die Tätigkeit des Milchgroßhändlers und des Eisverkäufers, die ihre Waren mit Profit verkauften und wie auch die private Presse einen sozialen Zweck erfüllten.

Den Vorwurf, Rundfunkunternehmer würden ihre Programme so ausrichten, daß sie den Interessen ihrer Werbekunden oder politischen Gruppen entsprachen und nicht der Entwicklung der Kunst des Rundfunkbetreibens [2)] dienlich sein würden, bezeichnete Lloyd als Haarspalterei. Für den Bereich der Unterhaltung und des Sports wäre es kei-

---

1) "In Absatz 359 des Mehrheitsberichts wird ein Auszug aus der Aussage, die für die Labour Party gemacht wurde, zitiert, mit dem Inhalt, daß die große Mehrheit der Hörer, die natürlich Unterhaltung der Bildung vorziehen, den besten Unterhaltungssendungen zuhören würden, wenn es Wettbewerb gäbe, und die bildenden Programme, die das BBC-Programm durchsetzen, auslassen würde. Die Labour Party war der Ansicht, daß das ein guter Grund wäre, das öffentliche Monopol beizubehalten. Dies scheint mir ein höchst undemokratischer Grund. Ich fühle mich der Idee der moralischen Unterstützung, erzwungen durch die brutale Macht des Monopols, um Lord Reith's Phrase zu benutzen, nicht zugezogen. Ich bin den ständigen Bemühungen zur Erhöhung von Maßstäben stark zugeneigt, aber in einer freien Gesellschaft sollte dies durch Auswahl und nicht durch Zwang geschehen." Report of the Broadcasting Committee, a.a.O., S. 205 f.

2) Ebenda, S. 206

neswegs ein schlechtes Prinzip, das Interesse von möglichst vielen Hörern zu wecken, und es wäre Zeitverschwendung zu behaupten, daß die BBC dies nicht täte.

In der Ausstrahlung von Werbesendungen sah Lloyd keine Gefahr, daß damit der Äther verschmutzt würde. [1] Er räumte ein, daß die Werbetätigkeit strikt kontrolliert werden müßte und daß die Organisationen der Werbetreibenden sicherlich in der Lage wären, Leitlinien für Werbeproprogramme auszuarbeiten. So ließe sich vermeiden, daß viele der Vorwürfe, die gegen den kommerziellen Rundfunk in den USA erhoben wurden, überhaupt erst aufkämen.

Bei all seinen Äußerungen ging Lloyd immer davon aus, daß die weniger profitablen Programmsparten, die für die Bedürfnisse von Minderheiten konzipiert waren oder der bildenden Funktion des Rundfunks dienten, wie Nachrichten, ernste Musik, Drama etc. nach wie vor von der BBC angeboten werden würden. Diese Kombination der Kommerzialisierung des Rundfunks unter Beibehaltung der BBC und ihrer Zielsetzung erwies sich einige Jahre später als überaus praktikabel. Die angestrebte Kommerzialisierung des Rundfunks sollte für niemanden Unannehmlichkeiten bringen und für viele das Mehr an Unterhaltung, das sie wünschten. Fast zufällig sollten bei dieser hörerfreundlichen Rundfunkpolitik auch die Rundfunkinteressen der werbetreibenden Industrie befriedigt werden. Auch die Rundfunkindustrie sollte erheblich profitieren.

Im Detail schlug Lloyd die Einrichtung von vier nationalen sowie einer Vielzahl von lokalen Rundfunkanstalten vor. Neben der BBC, die eine neue Lizenz verpflichten würde, Nachrichten, Schulfunk und Überseesendungen zu betreiben, sollten ein , möglicherweise aber zwei weitere kommerzielle Hörfunkprogramme ausgestrahlt wer-

1) Report..., a.a.O., S. 207

den. Eine öffentlich-rechtliche Fernsehgesellschaft sollte die Arbeit der BBC im Bereich des Fernsehens fortsetzen. Sie sollte, solange die technische Entwicklung die Ausstrahlung weiterer kommerzieller Fernsehprogramme nicht zuließ, Werbesendungen aufnehmen können. Dadurch ließe sich, wiederum zum Vorteil der Zuschauer, die Lizenzgebühr verringern. Bei diesem Vorschlag wird besonders deutlich, daß es Lloyd trotz aller gegenteiligen Bekundungen nicht allein darum ging, die Gefahren eines Rundfunkmonopols zu vermeiden, sondern auch darum, der werbetreibenden Industrie den Zugang zu neuen Werbeträgern zu verschaffen.

Interessenten an der Fernsehwerbung sollten nicht so lange warten müssen, bis es zwei oder mehr Fernsehprogramme geben würde, bevor sie das neue Medium einsetzen konnten. Was an der angestrebten dualen Struktur im Bereich des Hörfunks als so besonders demokratisch hervorgehoben wurde, nämlich daß die, die Programme von hohem Niveau hören wollten, weiterhin der BBC treu bleiben konnten, während andere sich der Werbung und der Unterhaltung widmen konnten, sollte zu Gunsten der Werbeindustrie im Fernsehen nicht gelten. Dort sollte es vorerst keine Alternative zwischen Programmen mit oder ohne Werbung geben. Lloyd betrachtete es als undemokratisch, das Hörern die hohen Ziele der BBC aufgezwungen wurden. Es entsprach aber seinem Demokratieverständnis, daß Fernsehzuschauer nur ein Programm mit Werbung bekommen sollten und vorerst keine Wahl hätten.

1.5. Die Stimmung in der Konservativen Partei

Auf Wunsch von Churchill übernahm 1946 Lord Woolton den Vorsitz der konservativen Partei. Woolton hatte sich in verschiedenen Ministerien im Laufe des Krieges als hervorragender Organisator erwiesen und ging daran, mit der

Übernahme des Parteivorsitzes die Honoratiorenpartei in eine schlagkräftei politische Organisation umzubauen. Diese Tatsache wurde von vielen, auch von der Labour-Party, weitgehend verkannt. "Mr. Morrison was fortified by a low opinion of me as a political organiser. On the last of July 1946 he said about my appointment as Chairman of the Conservative Party, 'Knowing him as I do, it is O.K. by the Labour Party, and suits us down to the ground.' I always sought to support him in this view by assuring him that in the organization of Transport House the Socialist Party had an election machine without parallel."[1] Zwei der wichtigsten Maßnahmen dieser Umgestaltung waren die erhebliche Stärkung und Straffung der Arbeit der konservativen Parteizentrale und die Änderung der Parteistatuten dahin, daß in Zukunft die konservative Partei in den einzelnen Wahlkreisen die Kosten für den Wahlkampf tragen würde und nicht die Kandidaten. Eine Tendenz, die sich schon bei der Wahl von 1945 abgezeichnet hatte, wurde dadurch in den Wahlen von 1950 und 1951 verstärkt. Das Spektrum der Berufe sowie die Altersstruktur der konservativen Parlamentsfraktion entwickelte sich fort von der alten Schichtung, die sehr lose mit der Formel des "establishment" umschrieben werden kann, hin zu einer Situation, in der jüngere konservative Abgeordnete, die die Arbeit im Parlament nicht als Hobby, sondern als Karriere betrachteten, eine starke Rolle innerhalb der konservativen Parlamentsfraktion einnahmen.[2]

---

1) "Herr Morrison war gestärkt mit einer geringschätzigen Meinung über mich als politischen Organisator. Am 1. Juli 1946 sagte er über meine Berufung als Vorsitzender der Konservativen Partei: 'So, wie ich ihn kenne, geht das mit der Labour-Party in Ordnung. Es paßt uns bestens.' Ich habe immer versucht, ihn in dieser Meinung zu unterstützen, indem ich ihm versicherte, daß die sozialistische Partei in der Organisation von Transport Haus über eine Wahlmaschinerie ohnegleichen verfügte." Woolton: Memoires of the Earl of Woolton, London, Cassels,1959 S. 352 - 53

2) siehe hierzu McCullum, R.B. und Allison Redman: The British General Election of 1945, OUP London - New York - Toronto 1947; Nicholas, H.G.: The British General Election of 1950, London, Macmillan 1951; Butler, D.E.: The British General Election of 1951, London, Macmillan & Co., 1952

Es wurde gar von einer Demokratisierung der Partei gesprochen.
Die durch Woolton initiierte Änderung der Struktur von Partei und Parlamentsfraktion machte sich in den Wahlen von 1950 und 1951 bezahlt. An der Spitze der Partei stand ein Mann, der schon in den frühesten Zeiten des britischen Rundfunks dessen Werbepotential erkannt hatte und der aufgrund seines engen Verhältnisses zur Geschäftswelt und zur Industrie großes Verständnis für die Werbewünsche und Entwicklungshoffnungen aufbrachte.

Woolton war ein radikaler Tory mit einer Ablehnung von und Furcht vor allem, was einer konservativen Einstellung nicht entsprach. Nach seinen Memoiren hatte er 1946 den Parteivorsitz auf Wunsch von Churchill übernommen mit dem Ziel, die konservative Partei so zu stärken, daß sie in Kürze wieder die Macht übernehmen könnte und England wegführen würde von dem Kurs des Sozialismus, den die Labour-Party nach Ansicht von Woolton steuerte. Eine seiner ersten Maßnahmen als Parteivorsitzender war die Ersetzung des Wortes "Labour-Party" in der offiziellen Parteidiktion durch das Wort "Sozialisten". Woolton meinte somit klare Fronten geschaffen zu haben und das, was die Labour-Regierung tat, als das zu bezeichnen, was es wirklich war. "We were slipping into the socialist state, the policy of gradualness which the Fabians had long thought would be the way in which Socialism would come to this country was invading the strong-holds of private enterprise almost without hinderance or protest. It seemed to me that the business community had fallen into a dangerous and careless state of mind. I saw the initial stages of the creation of what might become a servile state, and the public was accepting it as inevitable. I knew that something must be done by someone to rouse the country to the dangers that beset it." [1]

---

1) "Wir rutschten in einen sozialistischen Staat ab; die Politik der kleinen Schritte, die nach Ansicht der Fabianer der Weg

Bei einer derartigen Einschätzung der politischen Lage und politischen Entwicklung Großbritanniens war es nicht verwunderlich, daß Woolton, wie viele seiner Parteifreunde, in den Massenmedien einen der Hauptschuldigen für die Niederlage der Konservativen von 1950 sah. "The political press of the country was largely staffed on its reporting side, by members of the Labour Party and everywhere , there was a slant towards Socialism and a disbelief that in the post-war world, this old Conservative Party could ever govern the country again." [1] Woolton bekundete zwar Lob für das, was die BBC in der Vergangenheit geleistet hatte, aber in einer Zeit, in der die nach seiner Ansicht sozialistische Regierung Industriezweige verstaatlichte und staatliche Monopole errichtete, erschien ihm das Rundfunkmonopol der BBC als Ausdruck des Sozialismus. Es war mit konservativen Grundsätzen, wie Initiative des einzelnen und freies Unternehmertum, nicht mehr vereinbar. Daß es eine konservative Regierung war, die das Rundfunkmonopol der BBC ursprünglich geschaffen hatte, fiel dabei kaum ins Gewicht. "It was a Conservative Government which was responsible for the formation of the British Broadcasting Corporation. But the formation of the Corporation was not opposed by the Labour Party. On the contrary, they

---

sein würde, auf dem der Sozialismus in dieses Land kommen würde, drang in die Machtzentren der privaten Initiative ein,fast ohne Behinderung und ohne Protest. Es schien mir, als wäre die Gemeinschaft der Geschäftsleute einer sorglosen und gefährlichen Haltung anheimgefallen. Ich sah die Anfänge der Errichtung dessen, was sich als ein Staat von Dienern entwickeln könnte; die Bevölkerung akzeptierte dies als unvermeidlich: Ich wußte, daß jemand etwas tun müßte, um das Land wachzurütteln, um die Gefahren, die es bedrohten, zu erkennen."
Woolton, a.a.O., S. 327 - 28

1) "Die politische Presse des Landes war auf der Seite der Reporter hauptsächlich von Mitgliedern der Labour-Party besetzt, und überall gab es eine Neigung zum Sozialismus und Zweifel daran, daß in der Nachkriegswelt die alte konservative Partei das Land jemals wieder regieren könnte."
Woolton, a.a.O., S. 334

welcomed it as a piece of socialistic legislation. ... The more critical attitude towards the monopoly shown by the Conservative Party in the 1946 debate, when they were in opposition, was no doubt due to the fact that they felt themselves free to oppose 'a piece of socialistic legislation'; even though the Corporation had infact been the creation of a Conservative Government."[1] Das Rundfunkmonopol war für Woolton eine Gefahr für die Freiheit, wie er sie verstand, und die Schaffung von Wettbewerb im Rundfunk sowie die Einführung von kommerziellen Grundsätzen in das Rundfunkwesen überhaupt, eine Vorbeugemaßnahme, die die Verbreitung von kommunistischen Parolen über den Rundfunk erschweren sollte. Die Angst, daß der politische Gegner Pläne für eine stärkere Kontrolle der BBC durch die Regierung, die die Konservativen selbst getragen oder mitgetragen hatten [2], in die Tat umsetzen könnte, und die Angst vor den angeblich sozialistischen Zielen der Labour-Regierung, gekoppelt mit dem Verständnis für die Interessen der Industrie, ließen Woolton, neben Churchill einem der wichtigsten Männer der konservativen Partei in England, zu einem kraftvollen Befürworter des kommerziellen Rundfunks nach amerikanischem Vorbild werden. In seinen Äußerungen zum Thema Rundfunk griff er gern auf die schon in der House of Lords-Debatte von 1946 geschürte Kommunistenangst zurück, indem er die Durchbrechung des Rundfunkmonopols der BBC und die Errichtung des kommerziellen Rundfunk in Groß-

---

1) "Es war eine konservative Regierung, die verantwortlich für die Gründung der 'British Broadcasting Corporation' war. Aber die Labour-Party setzte der Gründung der Korporation keinen Widerstand entgegen. Im Gegenteil: Sie hießen es als Stück sozialistischer Gesetzgebung willkommen. Die kritischere Haltung gegenüber dem Monopol, die die konservative Partei in der Debatte von 1946 an den Tag legte, als sie in der Opposition war, ist zweifellos auf die Tatsache zurückzuführen, daß sie sich frei fühlte, gegen ein Stück sozialistischer Gesetzgebung zu opponieren; obwohl die Korporation die Schöpfung einer konservativen Regierung gewesen war." Coase, a.a.O., S. 192

2) siehe Sir Ian Frazer, H.C. Debs, Band 502, Sp. 264 - 265

britannien zur Existenzfrage des Weiterbestehens Großbritanniens, möglicherweise der Freien Welt, hochstilisierte. [1)]

Woolton blieb mit seiner Einschätzung unter führenden konservativen Politikern nicht allein. In der Debatte über das Weißbuch zur Rundfunkpolitik der konservativen Regierung am 11. 6. 1952 erklärte der damalige Vertreter des Postministers im House of Commons: "We live in a time when the lights of freedom are being dimmed all over the world, and when totalitarian governments are parading from one end of the world to the other. We would be foolish to the extreme, if we took the view that, because the BBC has never been accused of partiality in the past, there is no danger of its falling into undesirable hands in the future. ... If ever dictatorship comes to this country it will not be by a military coup d'état. It will be by the gradual infiltration of Communist practices by people who do not claim to be Communists, but pretend that they are something else." [2)]

Neben den parlamentarischen Aussagen konservativer Politiker zur Frage des Rundfunkmonopols fand die Frage nach der Organisation des Rundfunks auch in mehr theoretischen Überlegungen besonders jüngerer Konservativer ihre Beachtung. "Further, we are of the opinion that the present charter of the BBC should be reconsidered with a view to revision. ... A corporation not directly subject to the Government's control, but enjoying an unrestricted

---

1) siehe Woolton, H.C. Debs, Band 172, Sp. 12/13 ff.

2) "Wir leben in einer Zeit, in der die Lichter der Freiheit sich in aller Welt verdunkeln und totalitäre Regierungen von einem Ende der Welt bis zum anderen paradieren. Wir wären besonders dumm, anzunehmen, daß die BBC, bloß weil sie in der Vergangenheit dem Vorwurf der Parteinahme nicht ausgesetzt war, auch in Zukunft nicht Gefahr laufe, in unerwünschte Hände zu fallen. Falls jemals eine Diktatur in dieses Land kommt, wird es nicht mit einem militärischen Coup d'état geschehen. Es wird durch das langsame Einschleichen von kommunistischen Aktivitäten geschehen, durch Leute, die behaupten, keine Kommunisten zu sein, sondern so tun, als wären sie etwas anderes." David Gammans, H.C. Debs, Band 502, Sp. 206

monopoly of all broadcasting facilities in this country, is a constitutional anomaly which cannot in our opinion be justified, and which we believe to be unwarranted by the technical facts of the case. ... We suggest that there should be at least two and if possible, more competitive networks under separate control, and that it is worth considering, whether in addition to the present BBC such organisationsas the 'British Arts Council' and the 'British Council' might be usefully called upon. ... We make no recommendation in this matter, but we are convinced that the introduction of an element of genuine competition in the national broadcasting system would not only secure a more balanced selection of political opinions, but might also improve the quality of the other broadcasts and give wider scope to literary and artistic talent." [1)]

In der Frage der Zuständigkeit für die Formulierung der Regierungspolitik, die wegen unterschiedlicher Ansichten Churchills Regierung und in der konservativen Parlamentsfraktion bei dieser Untersuchung besonders relevant ist, sollte es nach Ansicht der Gruppe von Konservativen zu einem stärkeren Informationsaustausch in beiden Richtungen zwischen Kabinett und Parlamentsfraktion kommen.

---

1) "Darüber hinaus sind wir der Ansicht, daß die gegenwärtige Charte der BBC überdacht werden sollte mit der Möglichkeit, sie zu ändern. Eine Korporation, die nicht direkt der Regierungskontrolle unterworfen ist, aber sich eines uneingeschränkten Monopols sämtlicher Rundfunkmöglichkeiten in diesem Lande erfreut, ist eine konstitutionelle Unregelmäßigkeit, die nach unserer Ansicht nicht zu rechtfertigenist und auch aus technischen Gründen nicht erforderlich erscheint.... Wir schlagen vor, daß mindestens zwei und, wenn möglich, mehr Rundfunknetze unter unterschiedlicher Kontrolle im Wettstreit miteinander liegen sollten und daß es sich lohnt, darüber nachzudenken, ob zusätzlich zu der gegenwärtigen BBC solche Organisationen wie das 'British Arts Council' und das 'British Council' nützlicherweise mit herangezogen werden sollten. Wir geben keine Ratschläge in dieser Frage, aber wir sind überzeugt davon, daß die Einführung eines Elements von echtem Wettbewerb in dem nationalen Rundfunksystem nicht nur eine ausgeglichenere Auswahl von politischen Meinungen mit sich bringen, sondern auch die Qualität anderer Sendungen heben und literarischen und artistischen Talenten größere Möglichkeiten geben würde." Some Proposals for Constitutional Reform, Being the Recommendation of a Group of Conservaties, Eyere and Spotiswode, London 1946, S. 17

"Normally the differences between the leaders and the rank and file of their parties are satisfactorily settled by the give and take of parliamentary acitivity. It is the duty of the Whips not only to secure support for the official policy of their parties, but to assist the party leadersin the framing of policy by keeping them closely in touch with the views of private members. ... It is a growing practice for private members to form unofficial party committees for the discussion of particular aspects of policy. On various occasions the influence exercised by such groups has led to considerable changes in the proposals submitted by Ministers." [1)]
Es dürfte somit hinreichend dokumentiert sein, daß es sich bei der konservativen Partei nach 1945, nach der Übernahme des Parteivorsitzes durch Woolton und besonders nach 1951, keineswegs mehr um eine Partei handelte, die auf allen ihren Organisationsebenen von der Parlamentsfraktion bis zum Ortskomitee bereit war, ihrem Parteiführer Churchill blind zu folgen und auf die Entwicklung eigener Vorschläge und Vorstellungen gänzlich zu verzichten. Im Gegenteil, man betrachtete es als Bestandteil des politischen Prozesses, daß auch Initiativen aus den unteren Rängen der Partei Einfluß auf die Formulierung der Regierungspolitik hatten.

Die Durchsicht von Parlamentsprotokollen zeigt, daß in der konservativen Fraktion durchaus keine einheitliche

---

1) "Normalerweise werden die Differenzen zwischen den Führern einer Partei und den unteren Rängen durch das Geben und Nehmen der parlamentarischen Aktivität zufriedenstellend gelöst. Es ist die Pflicht der Einpeitscher, nicht nur die Unterstützung der offiziellen Politik ihrer Partei sicherzustellen, sondern auch der Parteileitung in der Entwicklung ihrer politischen Ziele dadurch behilflich zu sein, daß sie einen engen Kontakt zu den Ansichten von einzelnen Parlamentsmitgliedern herstellen. ... Die Gründung von inoffiziellen Parteikomitees zur Diskussion von verschiedenen Aspekten der Parteipolitik wird von einzelnen Parlamentsmitgliedern in wachsendem Maße wahrgenommen. Verschiedene Male hat der Einfluß, den solche Gruppen ausübten, zu erheblichen Änderungen an von Ministern vorgetragenen Vorschlägen geführt." Some Proposals..., a.a.O., S. 43 f.

Meinung über die Weiterführung des BBC-Monopols und die Einführung eines kommerziellen Rundfunks herrschte. Die Befürworter einer Weiterführung des Rundfunkmonopols der BBC innerhalb der konservativen Parlamentsfraktion waren nach den Einschätzungen eines der ihren in der Minderheit, eine Einschätzung, die von den Befürwortern des kommerziellen Rundfunks geteilt wird, und sie waren nicht bereit, in ihrer Überzeugung gegen die Parteilinien zu verstoßen. "I am very sorry, but I say quite frankly that since it is a three line Whip I shall vote in the Lobby because I would rather have sponsored programmes than a Socialist Government. I shall vote with a heavy heart simply because I do not want this Government out. ... I think the majority of the Government's supporters are whole heartedly with the Government, but there are a number of us who are not in this case." [1)]
Nach der Ansicht von Personen, die sich aktiv um die Einführung des kommerziellen Fernsehens in England bemüht hatten, betrachteten viele konservative Parlamentsmitglieder die Frage des BBC-Monopols und der zukünftigen Organisation des britischen Rundfunks weitgehend desinteressiert. [2)]

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß das Rundfunkmonopol der BBC in Kreisen der konservativen Partei ganz sicherlich Freunde hatte. Die Tatsache, daß die BBC ein Kind der Konservativen war, die Ausrichtung des Programms auf die Kommunikationsgewohnheiten gesellschaftlicher Schich-

---

1) "Es tut mir sehr leid, aber ich sage es ganz offen, daß ich, da es einen strikten Fraktionszwang gibt, für die Regierung stimmen werde, denn ich ziehe sponsor-Programme einer sozialistischen Regierung vor. Ich werde meine Stimme schweren Herzens abgeben, einfach aus dem Grunde, weil ich diese Regierung will. Ich glaube, daß die Mehrheit derer, die der Regierung zustimmen, mit ganzem Herzen hinter der Regierung stehen. Aber es sind einige von uns, bei denen das hier nicht der Fall ist." Beverly Baxter, Cons., H.C. Debs, Band 502, Sp. 277

2) Interview mit Norman Collins, London, am 11. 6. 1974, ebenfalls Interview mit Lord Orr-Ewing, London, 17. 6.1974

ten, die mehr zu den Konservativen tendierten, die beispielhafte Rolle, die die BBC im Laufe des Krieges gespielt hatte, all diese Faktoren hatten der BBC in der konservativen Partei viele Freunde geschaffen und trugen dazu bei, daß in der ganzen Diskussion um die Zukunft des Rundfunkmonopols die weitere Existenz der BBC niemals in Frage gestellt wurde. Viele Konservative meinten, daß es nicht primär darum ginge, kommerziellen Rundfunk in Großbritannien einzuführen, sondern Konkurrenten für die BBC zu schaffen. Ob dieser Konkurrent auf kommerzieller oder anderer Grundlage arbeiten würde, war eine Frage, bei der sich viele Konservative in der Diskussion um das Monopol nicht festlegten, aber es kann mit ziemlich großer Sicherheit gesagt werden, daß in den Kreisen der konservativen Partei,die sich aktiv für die Einführung des Wettbewerbs im Rundfunkwesen einsetzte, der Konkurrent der BBC prinzipiell als kommerzieller anvisiert wurde. Von Aktivisten aus der damaligen Zeit wurde die Kommerzialität des zu schaffenden Konkurrenten der BBC als schlichte Notwendigkeit hingestellt. Sie wiesen darauf hin, daß die Einnahmen aus den Rundfunk- und Fernsehgebühren der BBC nicht ausreichten, um ein zweites Fernsehprogramm zu finanzieren und deshalb nur die kommerzielle Grundlage zur Verfügung stehe, da die Regierung nicht gewillt sei, die unpopuläre Maßnahme einer Gebührenerhöhung zu ergreifen. Diese Ansicht wurde in der konservativen Partei weitgehend geteilt, und es gab keine ernsthafte Debatte darüber, ob es nicht doch möglich sei, den Konkurrenten der BBC auf anderer als kommerzieller Basis zu organisieren. Vorschläge, die die BBC mit dem Ziel unterbreitete, zwar nicht das Rundfunkmonopol, aber die Idee des Rundfunks als Dienst an der Öffentlichkeit zu retten, fanden kein Gehör. Der ehemalige Generaldirektor der BBC, Ian Jacob, erklärte hierzu: "The BBC did in fact take a lot of action to try and preserve not necessarily the monopoly, but public service broadcasting. We had discussions with Ministers, and put in papers con-

taining various possible plans which would provide an alternative for the BBC but without advertising. We were however defeated by the political situation." [1] Eine andere führende Persönlichkeit der BBC aus der damaligen Zeit vertrat und vertritt heute die Ansicht, daß nach dem Wahlsieg der Konservativen von 1951 der kommerzielle Rundfunk in Großbritannien nicht mehr aufzuhalten war. "That these feelings were going to win the day was soon made clear to me, not by the vehemence of the militants, but by the growing mood of resignation among many of the middle-range Conservative M.P.s who were still among the B.B.C.'s well-wishers. Their private talks with me, their lack of any practical proposals, their half-hearted assurances that whatever the Government did the B.B.C. would not suffer greatly, showed that they accepted the battle was lost." [2]

Abgesehen von einigen Mitgliedern des House of Lords saßen die lautstärksten Befürworter des Rundfunkmonopols der BBC und der Aufrechterhaltung des Rundfunks als Dienst an der Öffentlichkeit auf den Bänken der Opposition im House of Commons. Nachdem die eigene Regierung es schlichtweg versäumt hatte, während ihrer Regierungszeit die Weichen so zu stellen, daß eine Kommerzialisierung des Rund-

---

1) "Die BBC hat in der Tat eine Menge unternommen, um nicht unbedingt das Monopol, wohl aber den Rundfunk als Dienst an der Öffentlichkeit zu erhalten. Wir führten Diskussionen mit Ministern und reichten Papiere ein, in denen verschiedene mögliche Pläne entwickelt wurden, die eine Alternative zur BBC, aber ohne Werbung enthielten. Wir scheiterten jedoch an der politischen Situation." Brief Ian Jacob vom 17. 9. 1974

2) "Daß diese Gefühle die Oberhand gewinnen würden, wurde mir bald klar, nicht so sehr aufgrund der Leidenschaftlichkeit der streitbaren Vertreter, sondern durch die sich ausbreitende Stimmung der Resignation unter vielen der mittelrangigen konservativen Parlamentsmitglieder, die immer noch guten Willen gegenüber der BBC hegten. Ihre privaten Gespräche mit mir, der Mangel an irgendwelchen praktischen Vorschlägen, ihre halbherzigen Versicherungen, die BBC werde, was auch immer die Regierung täte, nicht zu sehr darunter leiden, zeigten, daß sie die Schlacht als verloren betrachteten."(Diese Äußerungen stammen von einer führenden Persönlichkeit der BBC, die gegenüber dem Autor den Wunsch geäußert hat, nicht persönlich genannt zu werden. Falls erforderlich, kann die Authentizität dieser Äußerungen jederzeit bewiesen werden.)

funks in den nächsten 10 oder 15 Jahren nicht denkbar gewesen wäre, versuchten sie unter einer konservativen Regierung, das Schlimmste zu verhindern - dies oftmals mit einem überaus starken persönlichen Einsatz. So wurde der Abgeordnete Christopher Mayhew von seinen Parlamentskollegen als "the honourable member for Lyme Grove" bezeichnet. [1] Die Tatsache, daß die Labour-Regierung sich für die Aufrechterhaltung des Rundfunkmonopols einsetzte - die Labour-Führung hatte dies sogar zu einer Parteifrage erklärt - erschwerte es den Freunden in den Reihen der Konservativen um so mehr, sich für den Rundfunk als Dienst an der Öffentlichkeit einzusetzen, erleichterte es hingegen, den Gegnern des Rundfunkmonopols, in einer Frage, über die in den Reihen der Konservativen durchaus keine vollständig einhellige Meinung herrschte, auf Fraktionsdisziplin zu drängen. Im Kabinett hatte die BBC zwar Freunde, aber niemanden, der sich öffentlich für die Weiterführung des Rundfunkmonopols aussprach. Einer der wenigen, von denen bekannt war, daß sie gegen den kommerziellen Rundfunk eingestellt waren, war Anthony Eden. Er hielt sich aber in der wichtigen Phase wegen einer Krankheit lange Zeit in Amerika auf. Angesichts der schwierigen Situation, mit der sich die Regierung Churchills derzeit konfrontiert sah, bestand im Kabinett zuerst keine sonderlich große Neigung, sich mit einem Problem zu befassen, das unweigerlich zu Kontroversen in den eigenen Reihen führen würde. Als sich in der Fraktion Befürworter eines kommerziellen Rundfunks hervortaten und auch noch über Woolton u.a. Rückhalt im Kabinett fanden, dauerte es aber nicht lange, bis das Kabinett die Grundsatzentscheidung für die Errichtung des kommerziellen Rundfunks in Großbritannien fällte. Etwa ein halbes Jahr nach ihrem Regierungsantritt legte die konservative Regierung ihr Weißbuch vor, in dem sie sich für ein kommerzielles Fernsehsystem in Groß-

---

1) Lyme Grove war die Zentrale der BBC.

britannien aussprach. Es fehlten gewiß genauere Daten über das "Wie" und "Wann", was als Ausdruck der Unstimmigkeiten innerhalb der Partei zu werten ist, aber die Grundsatzentscheidung für die Beendigung des Rundfunkmonopols der BBC war gefallen. Die Zeit, die zwischen der Vorlage des ersten Weißbuchs zur Politik im Mai 1952 [1] und der Vorlage des Gesetzentwurfs zur Errichtung der ITA verstrich, wird von Wilson hauptsächlich als ein Ausdruck der Differenzen und des Machtkampfes zwischen Kabinett und Rundfunklobby gedeutet. Sie sollte in der Hinsicht nicht überbewertet werden. Damalige Befürworter des kommerziellen Rundfunks erklären sie eher mit anderweitigen vorrangigen Problemen der Regierung als mit prinzipiellen Unstimmigkeiten. [2] Das Kabinett war zweifellos gespalten, und es dauerte eine Weile, bis ein tragfähiger Kompromiß erzielt wurde. [3] Aber die Tatsache des Kompromisses deutet darauf hin, daß entweder prinzipielle Einigkeit über die Einführung kommerziellen Rundfunks bestand und es bei dem Kompromiß eher um Formen ging oder daß die Befürworter des kommerziellen Rundfunks auch im Kabinett die stärkere Position hatten und ein Kompromiß das beste war, was die Gegner des kommerziellen Rundfunks aus der Situation hatten herausholen können.

Ob man bei dem dargelegten politischen Klima innerhalb der konservativen Partei in Großbritannien von einer Revolte der Hinterbänkler [4] oder einer Niederlage der Regierung [5] reden kann, wie Wilson es tut, erscheint fraglich. Ganz sicherlich wäre es nicht zu der Zulassung eines kommerziellen Fernsehsystems gekommen, wenn sich nicht eine Reihe von konservativen Abgeordneten sehr intensiv

---

1) CMD 8550

2) Interview mit Orr-Ewing, London, 17. 6. 1974

3) Interview mit Marc Chapman-Walker, London, 12. 6. 1974

4) Vgl. z.B. Wilson, a.a.O., S. 9

5) Vgl. ebenda, S. 13

dafür eingesetzt hätte. Im Folgenden wird dargelegt, wie diese Gruppe von Parlamentariern von der Parteispitze mit der Formulierung der konservativen Rundfunkpolitik beauftragt wurde und dann ein Programm ausarbeitete, das möglicherweise verschiedenen Kabinettsmitgliedern als wenig wünschenswert erschien. Diese hatten der Forderung nach einem kommerziellen Rundfunk wenig Konkretes als ihre Autorität, ihre Vorliebe für gewohnte BBC-Programme, ihre Ablehnung des amerikanischen Sponsor-Rundfunks oder gar Ablehnung des Fernsehens überhaupt entgegenzusetzen. Wilson untersucht in seiner Beurteilung der Kampagne für ein kommerzielles Fernsehen ganz besonders die Individuen, ihre persönlichen Interessen und die Interessen, die hinter ihnen standen, obwohl er sich gleichzeitig darüber im klaren ist, daß eine Vielzahl von Faktoren zusammentrafen und erst so die Aufhebung des Rundfunkmonopols der BBC möglich wurde. [1] Es ist nach Ansicht des Verfassers in diesem Zusammenhang notwendig, nochmals auf die zitierte Studie zur britischen Verfassungsreform und die Äußerungen über den parlamentarischen Prozeß sowie auf die Änderung des Charakters der konservativen Partei nach Woolton zu verweisen, bevor ein abschließendes Bild zu gewinnen ist, wie es zur Errichtung des "Independent Television" in Großbritannien kam. Der Rückhalt, den die Befürworter des kommerziellen Rundfunks in der konservativen Parlamentsfraktion, in weiten Teilen der Partei, in der Regierung, in der Parteileitung und in Kreisen der Wirtschaft hatten, die der konservativen Partei nahestanden und diese finanzierten, läßt es fraglich erscheinen, ob überhaupt die Bezeichnung "Pressure Group" in diesem Falle richtig ist. Es gab in der konservativen Partei starke Befürworter des Rundfunkmonopols der BBC und all dessen, was mit der Vorstellung der Funktion eines solchen Monopols verbunden ist. Es gab aber auch starke Gegner. Sie erwiesen sich als die Stärkeren.

1) vgl. Wilson, a.a.O., S. 14 ff.

1.6. Aktivitäten im Parlament

1.6.1. Initiativen in der konservativen Parlamentsfraktion

Die Beveridge-Kommission legte ihren Bericht, der sich mit Ausnahme des Minderheitengutachtens von Selwyn Lloyd für die Weiterführung des Rundfunkmonopols der BBC aussprach, im Januar 1951 vor. Die Labour-Regierung war aus der Parlamentswahl vom Februar 1950 mit einer knappen Mehrheit von 6 Stimmen im Parlament hervorgegangen, die jedoch kein Grund gewesen wäre, den Vorschlägen der Kommission nicht zu folgen, die Charte der BBC und so das Rundfunkmonopol für einen langen Zeitraum zu verlängern. Dies unterblieb jedoch, und die Labour-Regierung entwickelte, obwohl die Charte Ende 1951 auslief, keine sonderliche Hast, die Rundfunksituation in Großbritannien für etliche Jahre in der Zukunft in ihrem Sinne festzuschreiben. Die Gründe hierfür lagen in einem Zusammentreffen von mangelndem Interesse, Verkennung der Wichtigkeit der Frage, Inkompetenz und Überforderung der Regierung und einzelner Regierungsmitglieder, die sich mit der Frage befaßten. [1)]
Auch führende Persönlichkeiten der BBC aus der damaligen Zeit schildern den Ablauf der ersten Hälfte des Jahres 1951 in einer Weise, in der ziemlich deutlich wird, daß die Labour-Regierung in der Zeit eine Chance verschenkt hatte, das zu erreichen, was wenig später zum erklärten Ziel ihrer Politik wurde, nämlich die Erhaltung des Rundfunkmonopols der BBC.

Für die Gegner des Rundfunkmonopols im Lager der Konservativen war das im Vergleich zu dem Rest nur wenige Seiten umfassende Minderheitengutachten von Lloyd der wichtigste Teil aus dem Bericht der Untersuchungskommission

1) siehe hierzu Wilson, a.a.O., S. 57 ff.

überhaupt. Als einziger konservativer Abgeordneter in der Kommission hatte Lloyd sich für die Aufhebung des Rundfunkmonopols der BBC und für die Kreierung einer Wettbewerbssituation durch die Schaffung von kommerziellen Rundfunkanstalten unter Beibehaltung der BBC ausgesprochen. Von den Gegnern des Rundfunkmonopols wurde dieser Bericht zur Richtschnur konservativer Rundfunkpolitik erklärt.

Die Formulierung, die Wilson in seinem Buch benutzt, läßt es zweifelhaft erscheinen, ob Lloyds Bericht seine eigenen Ansichten wiedergab, oder die Ansichten einer kleinen Gruppe von konservativen Parlamentsabgeordneten, die sich seit 1950 zusammengefunden hatten und als parlamentarische Speerspitze industrieller und finanzieller Interessen die Aufgabe übernommen hatten, das Rundfunkmonopol der BBC zu durchbrechen. Wilson schreibt: "Though Mr. Lloyd subsequently supported and worked with the Conservative backbench group, he apparently arrived independently at the conclusions expressed in his minority report." [1]

Die Formulierung des Zweifels an der Eigenständigkeit des Lloydschen Gutachtens wird bei Wilson durch den Hinweis gestützt, daß eben die Gruppe von konservativen Parlamentsabgeordneten schon im Februar 1950, also lange bevor Beveridge seine Untersuchung abgeschlossen und Lloyd seinen Bericht formuliert hatte, ihre Arbeit aufgenommen hatte. Die Existenz einer derartigen Gruppe wird von einem ihrer Mitglieder auf das heftigste bestritten. In einem Bericht für das BBC-Archiv schreibt der damalige Parlamentsabgeordnete und heutige Lord Orr-Ewing: "I believe the facts given by Professor Wilson on the top half of page 63 to be totally incorrect. It is certainly incorrect to suggest that the Assheton Committee was 'merely the formalisation of a group that had been meeting since the general election of 1950' I

---

1) "Obwohl Herr Lloyd später die Gruppe von konservativen Hinterbänklern unterstützte und mit ihnen zusammenarbeitete, kam er scheinbar unabhängig zu den Schlüssen, die er in seinem Minderheitengutachten ausdrückte." Wilson, a.a.O., S. 55

had not started an 'informal group as soon as I entered Parliament in 1950'. Although there is no objection to groups of Members of Parliament coming together to study or promote some subject which they believe to be in the interest of their country or of their constituents, I know of no such group, nor was I a member of one." [1] In einem Interview mit dem Verfasser bestritt Orr-Ewing nochmals die Existenz einer von Wilson geschilderten Gruppe. [2] Daß Kontakte zwischen konservativen Parlamentsabgeordneten stattfanden, die gegen das Rundfunkmonopol der BBC eingestellt waren und diese Parlamentsabgeordneten auch Kontakte zu Interessenten in der Industrie hatten, ist belegbar. Ob man diese Verbindungen als Gruppe bezeichnen kann, der man sogar fast verschwörerischen Charakter zuschrieb und die erheblichen Einfluß ausübte, soll hier nicht weiter diskutiert werden. Am 8. Jan. 1951 traf sich der junge konservative Parlamentsabgeordnete C.I. Orr-Ewing mit zwei Repräsentanten der Elektronik-Firma Pye aus Cambridge. Die Vertreter von Pye waren John Stanley, der Sohn des allgemein als radikalen Tory beschriebenen Industriellen C.O. Stanley, und Anthony Fell. Fell kannte Orr-Ewing aus der konservativen Partei. Er hatte sich in Nachwahlen mehrfach um ein Abgeordnetenmandat bemüht, war derzeit bei Pye beschäftigt und wurde erst in der Wahl von 1951 Parlamentsmitglied. [3] Bei

---

1) "Ich glaube, daß die Fakten, die Professor Wilson in der oberen Hälfte von S. 63 angibt, total falsch sind. Es ist sicherlich falsch zu behaupten, daß das Assheton-Komitee 'nur die Formalisierung einer Gruppe war, die sich seit der Parlamentswahl von 1950 traf.' Ich habe keine 'informelle Gruppe gegründet, sobald ich 1950 in das Parlament' eingetreten war. Aber es spricht nichts dagegen, daß sich Gruppen von Parlamentsmitgliedern zusammenfinden, um ein Thema, von dem sie der Ansicht sind, daß es im Interesse ihres Landes oder ihrer Wähler liegt, zu studieren oder zu propagieren. Ich kenne keine solche Gruppe, noch war ich ein Mitglied davon." Orr-Ewing, C.I.: Notes for the BBC Archives, unveröffentlichtes Manuskript, S. 2; vgl. auch Brief von Orr-Ewing an den Chefredakteur des New Statesman vom 13.6. 1961, S. 1 u. 2.

2) Interview: Orr-Ewing, London 17. 6. 1974

3) Brief Orr-Ewings vom 17. 11. 1975

dieser Unterredung wurden Überlegungen angestellt, mit welchen Maßnahmen man die Errichtung eines kommerziellen Rundfunks in Großbritannien erreichen könne. [1]
Für ein recht enges Verhältnis zwischen den an dem Treffen Teilnehmenden und auch anderen, die im Laufe des Gespräches erwähnt wurden, z.B. Selwin Lloyd und Jack Profumo, spricht die Tatsache, daß in dem Protokoll häufiger von "wir" die Rede ist. Wie weit es den in diesem Gespräch genannten und auch weiteren von Wilson angeführten Personen gelang, Einfluß auf hohe Parteipersönlichkeiten und die Parteileitung zu nehmen, um somit aus dem grauen Schatten des Nichtöffentlichen hervorzutreten und als offizielle Arbeitsgruppe der konservativen Partei anerkannt zu werden, läßt sich für den Autor schlecht nachprüfen. "According to the recollection of two of the members, several of the most enthusiastic proponents of commercial television had been working independently and unofficially without the sanction of the Whips' Office before they finally persuaded Mr. Ralph Assheton (later Lord Clitheroe) to use his influence to get the group made 'official' with the right as a committee to report to the 1922 Committee." [2] Wichtig ist, daß sich hier erstmals das geschilderte Unbehagen gegenüber der BBC und ihrem Rundfunkmonopol innerhalb der konservativen Partei herauskristallisierte.
Wilson nennt keinen genauen Beleg für seine Äußerungen, die, wie gezeigt, von einem Mitglied dieser Gruppe bestritten werden. Erinnerungen von den damals Beteiligten können jedoch getrübt oder lückenhaft sein, wie der

1) C.I. Orr-Ewing: Television-Beveridge Report, Notes on a meeting with John Stanley and Anthony Fell, 8. 1. 1951, unveröffentlichtes Manuskript

2) "Nach den Erinnerungen von zwei Mitgliedern hatten einige der enthusiastischsten Befürworter des kommerziellen Fernsehens unabhängig und inoffiziell, ohne die Sanktion der Fraktionsführung gearbeitet, bevor sie schließlich Herrn Ralph Assheton überredeten, seinen Einfluß geltend zu machen, um der Gruppe einen offiziellen Status zu verschaffen, mit dem Recht, als Komitee an das 1922-Komitee zu berichten." Wilson, a.a.O., S. 63

Autor bei seinen eigenen Recherchen mehrfach erfahren hat.

1.6.2. Das Assheton Komitee

1.6.2.1. Zusammensetzung

Lückenlos belegbar ist, daß die konservative Fraktionsführung am 26. 2. 1951 auf Churchills Wunsch unter dem Vorsitz des ehemaligen Parteivorsitzenden Assheton ein Komitee mit dem Auftrag gründete, "to consider and make recommendations regarding the Party's policy on broadcasting services, in view of the expiry of the B.B.C. Charter at the end of this year." [1] Mitglieder dieses Komitees waren Ralph Assheton, Brendan Bracken, Lord Douglas, besser bekannt als Alec Douglas Home, Geoffrey Lloyd, Selwyn Lloyd, Charles Orr-Ewing, Kenneth Pickthorne, J.B. Profumo, John Rodgers und Duncan Sandys. Inwieweit einige dieser Personen in der Vergangenheit auf inoffizieller Basis für die Kommerzialisierung des Rundfunks gearbeitet haben, ist verhältnismäßig unerheblich. Auf jeden Fall hatte diese Gruppe von der höchsten Parteiführung den Auftrag, Vorschläge für eine konservative Rundfunkpolitik zu entwickeln, und das legt wiederum die Vermutung nahe, daß in der höchsten Parteiführung die Meinungsbildung zu dieser Frage weder abgeschlossen noch einheitlich war.
Bei einer genaueren Betrachtung der Besetzung des von der Parteileitung eingesetzten Komitees fällt es schwer, Wilsons Einschätzung zu folgen, daß es sich hier um die Formalisierung einer Gruppe hauptsächlich junger unbekannter konservativer Hinterbänkler handele. Sämtliche

---

1) "...zu prüfen und Vorschläge zu unterbreiten bezüglich der Politik der Partei in Rundfunkfragen im Hinblick auf das Auslaufender BBC-Charte im Ende dieses Jahres". Broadcasting Policy Comittee, Composition and Terms of Reference, Document 1, unöffentlichtes Manuskript

Mitglieder hatten sich entweder im Dienst der Partei, der Regierung oder durch Sachverstand für die Teilnahme an einem Komitee qualifiziert, das Vorschläge für die zukünftige konservative Rundfunkpolitik erarbeiten sollte. Nur zwei der Mitglieder des Komitees, Orr-Ewing und John Rodgers, waren erst 1950 Parlamentsabgeordnete geworden. Alle anderen blickten auf längere Karrieren zurück. Orr-Ewing hatte mehrere Jahre im Bereich der Fernsehtechnik gearbeitet, war praktisch im Fernsehen für die BBC tätig gewesen und war Direktor der Firma A.C. Cossor, die Rundfunkempfänger herstellte. Er erklärt seine Berufung zu dem Komitee mit seiner Ausbildung und meint, er sei wohl als Spezialist für technische Fragen berufen worden. [1)]

John Rodgers hatte Verbindungen zu der großen Werbeagentur J. Walter Thompson, und es dürfte nicht verwunderlich sein, daß eine Person, die Einblick in das Werbewesen hat, mit in einer Kommission sitzt, die sich nach Selwyn Lloyds Minderheitengutachten auf jeden Fall mit der Kommerzialisierung des Rundfunks befassen würde. Der Vorsitzende der Kommission, Assheton, war ein altgedienter Konservativer und vor Woolton Parteivorsitzender. Brendan Bracken hatte unter Churchills Kriegsregierung den Posten des Informationsministers inne. Alec Douglas (später Lord Home) hatte Chamberlain in München begleitet und war im Laufe des Krieges mit verschiedenen ministeriellen Posten betraut worden.

Geoffrey Lloyd hatte verschiedene ministerielle Posten innerhalb der Kriegsregierung ausgefüllt und war Informationsminister in Churchills Übergangsregierung gewesen. Von 1946 - 49 war er einer der Gouverneure der BBC. Selwyn Lloyd hatte das konservative Minderheitsgutachten in der Beveridge-Kommission geschrieben und sich in seiner Parlamentskarriere seit 1945 einen Namen gemacht. Kenneth Pickthorne war seit 1935 Parlamentsmitglied und

---

1) Interview Orr-Ewing, London, 17. 6. 1974

hatte sich in der Debatte nach 1945 als ein Gegner des BBC-Monopols gezeigt. John Profumo war 1940 Abgeordneter geworden. 1945 verlor er seinen Platz im Parlament und übernahm eine Funktion in der zentralen konservativen Parteiorganisation, wo er u.a. über den Medieneinsatz in Wahlkämpfen und die Einführung von Sponsor-Fernsehen in Großbritannien arbeitete. [1)]

Duncan Sandys war ebenfalls Minister in Churchills Kriegsregierung gewesen und zeitweilig Mitglied in einem der Kontrollgremien der BBC. Das dem Autor zugängliche Material spricht auch gegen Wilsons Version, daß die Gruppe von Hinterbänklern zuerst Brendan Bracken überredet hatte, den Vorsitz zu übernehmen, dieser jedoch zurücktrat, als er sah, daß die Gruppe in ihrer Mehrheit den kommerziellen Rundfunk vorzog. [2)]

In der Einladung des Fraktionsvorsitzenden Hepburn an Orr-Ewing wird von Assheton als dem Vorsitzenden des Komitees gesprochen. [3)] Ob ein Komitee von 10 Personen, in dem 5 ehemalige Minister und ein ehemaliger Parteivorsitzender saßen, als die Formalisierung einer Gruppe von Hinterbänklern zu bezeichnen ist, scheint dem Autor zweifelhaft. Der Autor ist mit Wilson der Meinung, daß es eine solche Gruppe gab und Orr-Ewing einer der wichtigsten und aktivsten ihrer Mitglieder war. Das Assheton-Komitee wurde nach dem Autor zugänglichen Informationen von der obersten Parteispitze eingesetzt und mit Persönlichkeiten besetzt, deren Ansichten der Parteispitze bekannt gewesen sein dürften.

---

1) vgl. Wilson, a.a.O., S. 82

2) vgl. ebenda, S. 63

3) Brief Hepburn an Orr-Ewing vom 26. 2. 1951

1.6.2.2. Die Arbeit des Komitees und seine Auswirkung

Im Laufe der ersten Sitzungen des Komitees stellte sich heraus, daß weitgehende Einigkeit darüber bestand, das Monopol der BBC zu brechen. Das Komitee arbeitete bis Ende Mai 1951. Der Abschlußbericht wurde an die Parteileitung weitergegeben, und das Komitee löste sich dann nach erfülltem Auftrag auf.

Nach Absolvierung der notwendigen Pflichtübungen im Lob für die verantwortungsbewußte Arbeit der BBC schlug die Kommission in ihrem Bericht die Aufhebung des BBC-Monopols vor. Die wichtigste Funktion des Kommissionsberichts und seiner Vorschläge lag darin, daß eine konservative Regierung und die konservative Partei dazu gebracht werden sollten, die Ergebnisse der Beveridge-Kommission nicht zu akzeptieren und die Frage des Rundfunkmonopols nicht als abgeschlossen zu betrachten. "We are all agreed that a Conservative Government should be perfectly free to consider the introduction into the broadcasting system of some form of competition or diversity, the effect of which could be gauged after a trial period. Since the publication of the Beveridge Report there has been an impression that the monopoly question will not be seriously reopened. We believe that the Conservative Party should make it clear that it does not consider the question to be closed. We regard this as our most important and basic recommendation." [1]

---

1) "Wir sind uns alle darüber einig, daß eine konservative Regierung so frei sein sollte, die Einführung einer gewissen Form des Wettbewerbs in das Rundfunkwesen zu überprüfen, dessen Effekt nach einer Testperiode gemessen werden kann. Seit der Veröffentlichung des Beveridge-Reports herrscht der Eindruck, daß die Monopolfrage nicht ernsthaft wieder eröffnet wird. Unserer Meinung nach sollte die konservative Partei klarmachen, daß sie diese Frage nicht als abgeschlossen betrachtet. Wir sehen dies als unseren wichtigsten und grundsätzlichsten Vorschlag an." Broadcasting Policy Committee, Document 6, S. 1, unveröffentlichtes Manuskript

Konkret schlug die Kommission die Aufhebung des Rundfunkmonopols der BBC im Hörfunk und im Fernsehen vor. Mit der Ausnahme des Dritten Programms (Hörfunk) sollte die BBC auf den ihr bisher zur Verfügung stehenden Frequenzen senden können. Im hohen Frequenzen-Bereich - sowohl im Hörfunk als auch im Fernsehen - sollte das BBC-Monopol aufgehoben werden und der gesamte Bereich dem lizenzierten-Wettbewerb freigegeben werden. Im Stil der generell als verhältnismäßig machtlos anerkannten amerikanischen FCC sollte eine "British Communications Commission" eingerichtet werden, die über die Verteilung von Frequenzen entscheiden, politische und religöse Fragen regeln und für die Werbung verbindliche Grundsätze entwickeln sollte. Nach 10 Jahren sollte das gesamte Rundfunkwesen neu untersucht werden. [1)]

Einen Monat später legte die Labour-Regierung ihre Pläne für die Rundfunkpolitik vor. Sie hielten sich weitgehend an die Vorschläge der Beveridge-Kommission und enthielten Ansätze zur verstärkten Dezentralisierung der BBC. Diese sollte durch die Errichtung von regionalen Kommissionen erreicht werden, in denen Parteipolitiker saßen. Am Vorabend der Debatte über das Labour-Weißbuch traf sich das 1922-Komitee, das höchste beschlußfassende Organ der konservativen Parlamentsfraktion, das mehrheitlich hinter den Empfehlungen des Assheton-Komitees stand, mit dem Sprecher der Opposition. Es scheint, als hätte in dem konservativen Schattenkabinett wenig Klarheit darüber geherrscht, auf welche Resonanz der Bericht des Assheton Komitees und die Aktivitäten seiner Mitglieder in den Rängen der Parlamentsfraktion gestoßen waren. Die Oppositionsführung war wohl eher geneigt, aufgrund anderer wichtiger Themen, die Rundfunkfrage nicht zu einem Konflikt mit der Regierung auszubauen. Orr-Ewing erklärte hierzu, daß das Kabinett durchaus nicht hoch erfreut war, von der Fraktion aufgefordert zu werden, in der Rundfunkpolitik einen Weg einzuschlagen, der sich ganz bestimmt als schwer

---

1) vgl. Broadcasting Policy Committee, Doc. 6, S. 2

gangbar erweisen würde. Er erklärte dies mit der Vorrangigkeit anderer innenpolitischer sowie außenpolitischer Fragen - wirtschaftliche Entwicklung, Wiederbewaffnung, Korea-Krise, persische Ölkrise - und meinte, daß das Schattenkabinett die Entschlossenheit und die Breite des Rückhalts, den die Forderung nach Aufhebung des BBC-Rundfunkmonopols in der Fraktion genoß, erst erkannte, als "the 1922 Committee literally burst in their face." [1] Auf der Sitzung des 1922 Komitees sprach als einziger Brendan Bracken zugunsten der Aufrechterhaltung des BBC-Monopols. Alle anderen forderten in heftigem Ton die Aufhebung des Rundfunkmonopols,und der vorgeschlagene Text des Oppositionssprechers mußte aufgrund der Stimmung in der Fraktion erheblich geändert werden. In einem Brief an den Fraktionsvorsitzenden schrieb der konservative Abgeordnete Longford-Halt: "I have no hesitation whatever in saying that the majority of Tory members are against the monopoly. This was borne out by a Party meeting held before the B.B.C. debate last summer, when the front bench speech to be given by the present Speaker had to be altered considerably owing to the tone of the meeting, which was attended by about fifty members and of the twelve or fourteen speakers, all were against the monopoly except one (Brendan Bracken)." [2]

Es scheint den Sachverhalt nicht ganz zu treffen, wenn Wilson über den Verlauf der Parlamentsdebatte schreibt: "Although it was said that the demands expressed in the

---

1) "das 1922-Komitee buchstäblich vor seiner Nase explodierte". Interview Orr-Ewing, London, 17. 6. 1974

2) "Ich zögere nicht im geringsten, wenn ich sage, daß die Mehrheit der Tory-Mitglieder gegen das Monopol ist. Dies wurde deutlich auf einer Parteisitzung vor der BBC-Debatte im letzten Sommer, als die Rede aus den ersten Bänken, die der jetzige Parlamentsvorsitzende halten sollte, wegen der Stimmung in der Sitzung erheblich geändert werden mußte. An der Sitzung nahmen etwa 50 Parlamentsmitglieder teil, und es wurden 12 oder 14 Reden gehalten, von denen alle gegen das Monopol waren bis auf Brendan Bracken."
Longford-Halt an Fraktionsvorsitzenden, 31. 12. 1951

1922 Committee by a very small group of backbenchers and the report of the Broadcasting Policy Committee did result in some modification of Mr. Morrisson's speech, the result was somewhat ambiguous and, on balance, favourable to the BBC." [1] Es kann natürlich behauptet werden, daß die gesamte konservative Parlamentsfraktion an der Sitzung des 1922-Komitees nicht teilgenommen hatte und die Sitzung deshalb nicht repräsentativ war. Die Sitzungen des 1922-Komitees stehen aber jedem konservativen Parlamentsmitglied offen und finden wöchentlich zu einem immer gleichbleibenden Termin statt. Es ist eher anzunehmen, daß die, die an der Sitzung nicht teilnahmen, an der Frage der Rundfunkpolitik kein sonderliches Interesse oder dazu keine feste Meinung hatten. Wieweit die Rede des konservativen Sprechers wirklich geändert wurde, läßt sich auch nicht feststellen. Sie enthielt jedoch die Erklärung, daß das Monopol in der Öffentlichkeit von Tag zu Tag mehr Verärgerung und Mißtrauen erwecke und viele seiner Fraktionsfreunde die Frage des Monopols keineswegs als abgeschlossen betrachteten. [2] Damit war eine der wichtigsten Forderungen des Broadcasting Policy Committees erfüllt. [3]

Der Verlauf der Diskussion um die Zukunft des Rundfunkmonopols der BBC wurde von interessierten Kreisen der Industrie verfolgt und beeinflußt. Vor der Debatte über das Labour-Weißbuch im House of Commons 1951 bekam Orr-Ewing einen Brief, unterzeichnet von Lord Brabazon, der in mehreren Elektronikkonzernen Aufsichtsratsposten un-

---

1) "Obwohl gesagt wurde, daß die Forderungen, die im 1922-Komitee von einer sehr kleinen Gruppe von Hinterbänklern erhoben wurden, und der Bericht des 'Broadcasting Policy Committee' sich in einigen Änderungen der Rede von Mr. Morrisson niederschlugen, war das Endergebnis etwas zweifelhaft und wohl im Verhältnis günstig für die BBC." Wilson, a.a.O., S. 66

2) H.C. Debs, Band 499, Sp. 1461 ff.

3) Für eine Zusammenfassung der Debatte siehe Wilson, a.a.O., S. 66 ff.

terhielt, und vier anderen Herren. Darin drängten sie den Abgeordneten, seinen Einfluß geltend zu machen, um das Monopol der BBC aufzuheben. "The future of British Broadcasting will shortly come before you for consideration.. We are concerned lest, among all the other major issues with which Members are faced, this question may receive less scrutiny than it merits. Although the Beveridge Report clearly recognizes the dangers presented by the B.B.C.'s present monopoly, it recommends its continuation. In our view, these dangers can not be overcome so long as the monopoly in radio and television broadcasting persists, and we believe that this is the time for a change in this respect to be made." [1)]

Am 25. Juli 1951 wurde im House of Lords eine Debatte über das Labour-Weißbuch abgehalten. [2)] Die wichtigste Rede kam von Lord Woolton. Woolton verwies auf die Gefahr,daß die BBC von linken Kräften unterwandert werden könnte und gab eine persönliche Erklärung für die Errichtung eines kommerziellen Rundfunks ab. Er wies darauf hin, daß er seine Rede nicht mit dem Fraktionsführer abgestimmt und dieser ihm erklärt habe, er könne sagen, was er wolle. Mit der Rede Wooltons wurde deutlich, daß nach dem vehementen Auftreten des 1922-Komitees die Meinungsbildung zur zukünftigen Rundfunkorganisation im Schattenkabinett noch nicht abgeschlossen war. Ihr Inhalt sollte aber als Hinweis darauf betrachtet werden, in welcher

---

1) "Die Zukunft des britischen Rundfunks wird bald von Ihnen überdacht werden. Wir sind besorgt, daß unter all den anderen wichtigen Fragen, denen Parlamentsmitglieder gegenüberstehen, diese Frage eine weniger genaue Untersuchung erfährt als sie verdient. Obwohl der Beveridge-Report die Gefahren klar erkennt, die das gegenwärtige BBC-Monopol mit sich bringt, schlägt er dessen Beibehaltung vor. Nach unserer Ansicht können diese Gefahren nicht überwunden werden, solange das Monopol in Hörfunk und Fernsehen weiter existiert, und wir glauben, daß die Zeit gekommen ist, eine Änderung in dieser Richtung zu unternehmen." Brief Brabazon u.a. an Orr-Ewing, London, 4. 7. 1951

2) H.C. Debs, Band 172, Sp. 1213 ff.

Richtung sich die Diskussion bewegte. Wenn das Schattenkabinett und die spätere konservative Regierung wirklich in der Form, wie Wilson sie schildert, von einer sehr kleinen Gruppe von Hinterbänklern überrumpelt und auf einen Kurs gezwungen wurde, den es eigentlich nicht gehen wollte, dann scheint es unverständlich, daß einer so wichtigen Figur wie Woolton die Freiheit gewährt wurde, das zu sagen, was er wollte. Wooltons Erklärung galt zwar als persönlich und hatte somit keinerlei bindende Wirkung für seine Kollegen im Schattenkabinett, jedoch war die Tatsache bezeichnend, daß sie abgegeben wurde,und die Reaktion darauf wurde sicherlich von Gegnern und Befürwortern des kommerziellen Rundfunks in der konservativen Partei mit Interesse verfolgt. [1)]

In den beiden Parlamentsdebatten war deutlich geworden, daß starke Gruppen innerhalb der konservativen Partei für die Aufhebung des BBC-Monopols arbeiteten. Denjenigen Konservativen, die bereit gewesen wären, das Monopol aufrechtzuerhalten, wurde die Zustimmung zu dem Weißbuch der Labour-Regierung dadurch erschwert, daß eine Schaffung von regionalen Kontrollgremien der BBC vorgesehen war, die von Politikern besetzt werden sollten. Die parteipolitische Unabhängigkeit und Neutralität der BBC, ihre wohl größte Stärke, wäre somit sehr stark verwässert worden. Sie stieß im Lager der Konservativen auf strikte Ablehnung und war auch in den Reihen der Labour-Party nicht unbedingt populär. Ein, gemessen an der Frage Monopol oder nicht, verhältnismäßig unwichtiges Problem, die Besetzung der regionalen Kommissionen der BBC, verhinderte somit, daß sich die Befürworter der bestehenden Rundfunkstruktur in Großbritannien aus beiden Parteien zusammenfanden. Im Gegenteil, die Labour-Regierung kam erneut in den Ruf, Parteipolitiker in die BBC schicken zu wollen, und die Kräfte in der konservativen Partei, die vor einer linken

---

1) Für eine Zusammenfassung der weiteren Beiträge in der Debatte siehe Wilson, a.a.O., S. 71 ff.

Unterwanderung der BBC besondere Angst hatten und die Kommerzialisierung des Rundfunks als Rettung vor dieser Gefahr ansahen, erhielten weiteren Auftrieb.

Trotz der Forderung nach Kommerzialisierung des Rundfunks, die in beiden Kammern des Parlaments von konservativen Politikern erhoben worden war, gelang es den führenden Kräften der BBC nicht, dem Labour-Kabinett die Dringlichkeit der Situation klarzumachen. Eine der damals führenden Personen der BBC schreibt hierzu: "The long summer recess was drawing near. We again urged speed, so that the B.B.C.'s Charter be settled before Ministers dispersed. But the Government had other pre-occupations. The Persian oil dispute, which had started in March, now had priority of the cabinet's attention. Also the Seretse Khama trouble, although over a year old, was still a problem for Mr. Gordon Walker as Secretary of State for Commonwealth Relations. On the morning of the last cabinet meeting beforethe holidays I saw Mr. Gordon Walker and said we hoped for an immediate decision. The cabinet meeting ended without the matter being reached. When Mr. Attlee, on Ministers coming back in October, decided to have a General Election, the Labour Governmern fell.From that moment commercial broadcasting was inevitable. The B.B.C.'s monopoly was the victim of six months delay, due to indecision about inessentials, and of events with which Broadcasting had no connection whatever." [1]

---

1) "Die lange Sommerpause kam näher. Wir drängten erneut auf schnelles Handeln, damit die neue Charte der BBC abgeschlossen wurde, bevor die Minister auseinandergingen. Aber die Regierung schenkte ihre Aufmerksamkeit anderen Fragen. Die im März begonnene Auseinandersetzung um das persische Öl hatte Vorrang in der Aufmerksamkeit des Kabinetts. Auch die Seretse-Kahma-Schwierigkeiten (Seretse Kahma war Häuptling eines afrikanischen Stammes, der von der britischen Kolonialmacht abgesetzt worden war, nachdem er eine Engländerin geheiratet hatte. - Anm. des Verf.), obwohl über ein Jahr alt, waren immer noch ein Problem für Mr. Gordon Walker als Staatssekretär für Common-Wealth-Verbindungen. Am Vormittag der letzten Kabinettssitzung vor den Ferien suchte ich Mr. Gordon Walker auf und sagte, daß wir auf eine sofortige

Die Wahl von 1951 brachte eine weitere Vergrößerung der Anzahl von konservativen Parlamentsabgeordneten mit sich, die durch Wooltons neue Parteimaschinerie gegangen waren. Diese neuen Abgeordneten waren intensiv geschult und teilten eine starke Ablehnung gegen alles, was sie als sozialistisch empfanden. Ihnen fehlte das gemeinsame Erlebnis, das ihre älteren Kollegen aus den Kriegsjahren und der Koalitionsregierung mit Abgeordneten der Labour-Party verband. Sie waren bereit, harte Konfrontationen im Parlament aufzunehmen, und ihre größte Erwartung an die konservative Regierung war, daß diese mit aller Schnelle von der Labour-Regierung eingeleitete Sozialisierungsmaßnahmen rückgängig machte. Dies war eine Aufgabe, die die konservative Regierung angesichts der schwierigen wirtschaftlichen Situation, in der sich Großbritannien befand, nur sehr langsam lösen konnte. Die Auflösung der während der Zeit der Labour-Regierung geschaffenen staatlichen Monopole war ihr besonderes Interesse, und in der Aufhebung des Rundfunkmonopols der BBC sahen sie eine Chance, eines der verhaßten Monopole aufzubrechen, wobei es uninteressant war, daß gerade dieses Monopol von einer konservativen Regierung geschaffen worden war und nicht ein Produkt der Verstaatlichungspolitik der Labour-Regierung darstellte. [1)]

Einer dieser Abgeordneten beschrieb die Stimmung inner-

Entscheidung hofften. Die Kabinettssitzung endete, ohne daß man zu diesem Punkt vorgestoßen wäre. Als die Minister im Oktober zurückkamen und Mr. Attlee sich für die Abhaltung einer Parlamentswahl entschied, stürzte die Labour-Regierung. Von da an war der kommerzielle Rundfunk unabwendbar. Das BBC-Monopol war das Opfer einer 6 Monate langen Verzögerung aus Unentschlossenheit über unwichtige Dinge und Ereignisse, die mit dem Rundfunk nichts zu tun hatten." Anonyme Quelle.

1) Für eine Beschreibung von Wooltons neuen Konservativen siehe Wilson, a.a.O., S. 92 ff.

halb der konservativen Parlamentsfraktion folgendermaßen:

"There was a second reason too, that when we came to power, in 1951, we found ourselves desperately frustrated and not able to deration and liberalise the economy in the manner which we had hoped to do. It was a slow process. Sweets were rationed, we were getting one egg a week in 1951 and two ounces of butter a week, and with all those frustrations it took us longer to liberalise the outlook of the government, but here was an area where we could take, at no cost to the economy, a decision and abide by our principle. So I think there was extra steam put behind it because of frustration in other directions."[1)]

Die Stimmung in der konservativen Partei gegen das Rundfunkmonopol wurde von der BBC-Spitze als stark genug eingeschätzt, daß sie mit Churchills Regierungsübernahme, wie erwähnt, den Kampf um das Rundfunkmonopol der BBC und all das,für was es stand, als verloren betrachteten. Der weitere Verlauf der Kampagne zur Errichtung kommerziellen Rundfunks in Großbritannien zeigt, daß diese Einschätzung den realen Machtverhältnissen in der Partei entsprach. Die Ansicht wurde folgendermaßen begründet.

"One's growing awareness of the character of the Conservative Party that was re-elected to office in 1951 was important. Many were new men (probably the greatest influx into the Conservative Party in Parliament in this century; certainly the greatest of its character.) While it was Churchill's frame, Butler's planning and Woolton's generalship that had returned them to power, they were deter-

---

1) "Es gab noch einen anderen Grund, und der ist, daß wir uns, als wir 1951 an die Regierung kamen, fürchterlich frustiert fühlten, da wir die Wirtschaft nicht so schnell wieder liberalisieren konnten, wie wir es gehofft hatten. Es war ein langsamer Prozeß. Süßigkeiten waren rationiert, und wir bekamen pro Woche ein Ei und zwei Unzen Butter. Und mit all diesen Frustrationen brauchten wir länger, um die Zukunftspläne der Regierung zu liberalisieren, aber hier war ein Feld, wo wir ohne weitere Belastung für die Volkswirtschaft einen Entschluß fassen konnten, der sich mit unseren Prinzipien deckte. So, glaube ich, entstand hier wegen der Frustrationen in anderen Gebieten ein besonderer Druck." Interview mit Orr-Ewing, London, 17. 6. 1974

mined to have a mind of their own. They suspected any laissez-faire tendencies in the Old Guard. At the same time they became increasingly frustrated. Events and the condition of Britain forced the Government to delay one major reversal of Labour policy after another. The new men were eager for something they could change at once. One thing there was that had to be dealt with quickly. The B.B.C. Charter had to be renewed. In this case it was within the Government's capability to upset precedent. It could be a sop for the Cabinet to give to its restive ranks." [1] Gleichzeitig wurde aus Kreisen der Industrie von wichtigen finanziellen Helfern der Partei Druck auf die Parteileitung ausgeübt, mit dem Ziel, diese zu einer Kommerzialisierung des Rundfunks zu bewegen. Orr-Ewing schreibt hierzu:

"There were then two groups concerned with the outcome - the parliamentary group in which I was active, and an industrial group with which I was not connected. ... C.O. Stanley was a very robust private enterprise character and he believed in competition in all forms and he was a close friend of Bob Renwick, later Lord Renwick, who had similar views. I have no doubt, they made their views known to Conservative leaders but I was not in touch with them and I do not think that any of their letters or re-

---

1) "Das wachsende Bewußtsein des Charakters der konservativen Partei, die 1951 wiedergewählt wurde, war wichtig. Viele waren neue Leute (möglicherweise der größte Zustrom in die parlamentarische konservative Partei in diesem Jahrhundert, jedenfalls der größte dieser Art). Während es Churchills Berühmtheit, Butlers Planung und Wooltons Führung waren, die sie wieder an die Macht gebracht hatten, waren sie entschlossen, ihren eigenen Weg zu gehen. Sie mißtrauten allen laissez-faire-Tendenzen der alten Garde. Gleichzeitig wurden sie sehr schnell verstärkt frustriert. Bestimmte Ereignisse und der Zustand Britanniens zwangen die Regierung, einen Umstoß der Labour-Politik nach dem anderen hinauszuschieben. Die neuen Leute waren begierig nach etwas, was sie sofort ändern konnten. Es gab eine Angelegenheit, die schnell geregelt werden mußte. Die BBC-Charte mußte erneuert werden. In diesem Fall war es innerhalb der Möglichkeiten der Regierung, Vergangenes umzustoßen. Es konnte ein Beruhigungsmittel sein, daß das Kabinett seinen unruhig werdenden unteren Rängen gab." anonyme Quelle

ports reached me." [1]

Wie eng genau der Kontakt zwischen dem Parlamentsabgeordneten und gleichzeitigem Direktor einer Herstellerfirma von Rundfunkgeräten, Orr-Ewing, einerseits und der Gruppe von Tory-Industriellen andererseits war, läßt sich schlecht nachprüfen. Es sei aber in diesem Zusammenhang nochmals auf den Brief verwiesen, den Lord Brabazon, Direktor von Kodak, AEI und EMI und andere an Orr-Ewing im Juli 1951 geschrieben hatten. Ferner sei darauf verwiesen, daß Orr-Ewing anderenorts auf sein enges persönliches Verhältnis zu Renwick hingewiesen hat.

Aus den neuen Parlamentsabgeordneten hatte sich eine Gruppe gebildet, die sich "One Nation" nannte, die sich als eine Art "brains trust" für die konservative Parlamentsfraktion nützlich machte und in vielen Fällen Initiativen ergriff. Viele ihrer Mitglieder gelangten später in die vordersten Reihen konservativer Politiker, z.B. Ian MacLeod, Angus Maude, John Rogers, Enoch Powell, Edward Heath, Reginald Maudling. [2] Diese Gruppe, die tatkräftig daran ging, das, was sie als den neuen Konservatismus verstand, in die Tat umzusetzen, formulierte Vorschläge zu einer Vielzahl von Fragen, und ihre Mitglieder waren zweifelsohne Meinungsführer in der konservativen Parlamentsfraktion. "One could't exaggerate the impor-

---

1) Brief Orr-Ewing, 17. 11. 1975. "Es gab damals zwei Gruppen, die sich für den Ausgang interessierten. Die parlamentarische Gruppe, in der ich tätig war, und eine industrielle Gruppe, mit der ich nicht in Verbindung stand. ... C.O. Stanley war ein sehr robuster Freier-Unternehmer-Typ und glaubte an Wettbewerb in allen seinen Formen. Er war eng befreundet mit Bob Renwick, später Lord Renwick, der ähnliche Ansichten hielt. Ich habe keine Zweifel daran, daß sie ihre Ansichten den Führern der konservativen Partei deutlich machten, aber ich stand mit ihnen nicht in Verbindung und glaube nicht, daß irgendwelche ihrer Briefe oder Berichte mich erreichten."

2) siehe hierzu auch Wilson, a.a.O., S. 102 f.

tance of a coherent group that knows what it wants, where it is going, and is determined to succeed." [1]

1.7. Die Formulierung der konservativen Rundfunkpolitik

1.7.1. Innerparteiliche Differenzen

Zur Festigung der Kabinettspolitik zu Fragen der Rundfunkpolitik, die sich als unerwartet kontrovers erwiesen hatte, setzte Churchill im Herbst 1951 ein Komitee von Ministern ein. Es bestand aus Woolten, Sir David Maxwell Fyfe, James Stuart und Lord Salisbury. Von diesen waren zwei bekanntermaßen Befürworter einer Beendigung des BBC-Monopols und der Schaffung eines kommerziellen Rundfunks. Es ist anzunehmen, daß auch Maxwell Fyfe kein absoluter Gegner des kommerziellen Rundfunks war, denn er war es, der 1952 dem Parlament das konservative Weißbuch zur Rundfunkpolitik [2] vortrug und begründete, in dem die Schaffung von kommerziellen Fernsehsendern vorgesehen war. Bei aller Kabinettsdisziplin ist nicht einzusehen, warum ein Gegner des kommerziellen Rundfunks sich für diese Aufgabe hergeben sollte. Lord Salisbury trat für die Aufrechterhaltung des BBC-Monopols ein. Daß das Kabinett in der Frage der Rundfunkpolitik seine Meinungsbildung noch immer nicht abgeschlossen hatte, zeigt die Tatsache, daß ein Komitee überhaupt eingesetzt wurde.

Ob die Sache der Gegner des Rundfunkmonopols so schlecht stand, wie sie Wilson auf S. 79 beschreibt, ist angesichts der Zusammensetzung der Kabinettskommission nicht ganz ersichtlich. Daß das Kabinett nicht bereit war, den kon-

---

1) "Man kann die Wichtigkeit einer fest zusammenstehenden Gruppe, die weiß, was sie will, wohin sie geht, und die entschlossen ist, zum Erfolg zu gelangen, nicht übertreiben." Aussage eines der Mitglieder der "One-Nation"-Gruppe, zit. nach Wilson, a.a.O.,S.103

2) CMD 8550

kreten Forderungen des Assheton-Komitees zu folgen, das ja nicht nur die Errichtung von kommerziellen Hörfunk- und Fernsehanstalten forderte, sondern möglicherweise auch eine Demontage der BBC ins Auge faßte, wird von Orr-Ewing nicht bestritten. [1] Auf einer Sitzung des 1922-Komitees im November 1951 wurde die Haltung, die dieses Gremium schon im Juni zu der Frage des Rundfunkmonopols eingenommen hatte, laut bestätigt. [2] Wilson berichtet, [3] daß an dieser Sitzung weniger als 1/3 der konservativen Parlamentsabgeordneten teilnahmen. Diese Tatsache dürfte jedoch auch in diesem Falle weniger als ein Beleg für die These betrachtet werden, daß eine sehr kleine Gruppe von Parlamentsabgeordneten der Fraktion und der Regierung in dieser Frage einen Kurs aufzwang, den diese in ihrer Mehrheit nicht bereit waren zu teilen, sondern sollte mehr als Indiz für die Indifferenz betrachtet werden, die in weiten Kreisen der konservativen Parlamentsfraktion in dieser Frage herrschte. Sollte die konservative Regierung, oder vorher das konservative Schattenkabinett, jemals in der Frage der Zukunft des BBC-Rundfunkmonopols fest zu dessen Beibehaltung entschlossen gewesen sein, so sah sie sich nach dem Bericht des Assheton-Komitees und nach den verschiedenen Sitzungen des 1922-Komitees nicht mehr in der Lage, diesen Entschluß auch durchzusetzen. Unter dieser Voraussetzung allein wäre nach Ansicht des Autors Wilsons Formulierung von der durch eine sehr kleine Gruppe von Parlamentariern gesteuerte Revolte der Hinterbänkler [4] gerechtfertigt. Dies war jedoch nicht der Fall. Woolton weist in seinen Memoiren darauf hin, daß das Kabinett geteilter Meinung in dieser Frage war [5], und die Einsetzung des Kabinettskomitees ist ein weiteres

---

1) Interview Orr-Ewing, London, 17. 6. 1974

2) History of Policy Formation-Breaking the Broadcasting Monopoly, o.J. unveröffentlichtes Manuskript

3) a.a.O., S. 79

4) vgl. ebenda, S. 103 f.

5) vgl. Woolton: Memoirs..., a.a.O., S. 387

Indiz dafür, daß die Beibehaltung des BBC-Rundfunkmonopols durchaus nicht von allen Kabinettsmitgliedern unterstützt wurde. Was Churchill selber in der Frage dachte, ist unklar. Er hatte sich nach Wissen des Autors seit 1946 in der Frage des Rundfunks nicht mehr engagiert, aber nach Wooltons Memoiren unterstützte er Kabinettskollegen in ihren Bemühungen, die angeblich sozialistische Gesetzgebung rückgängig zu machen, und als solche wurde das BBC-Monopol betrachtet. [1] Ob man angesichts des starken Rückhalts, den die Gegner des BBC-Monopols in dem obersten Gremium der konservativen Parlamentsfraktion genossen, von einer sehr kleinen Gruppe von Parlamentariern sprechen kann, die einem unwilligen Parlament und einer unwilligen Regierung ihren Willen aufzwangen, scheint dem Autor zweifelhaft. Auch scheint die Formulierung von der Revolte der Hinterbänkler den eigentlichen Tatsachen nicht ganz Rechnung zu tragen, denn es ist nicht ersichtlich, warum die statutenmäßige Tätigkeit eines obersten Gremiums der konservativen Parlamentsfraktion - die Mitwirkung an der Formulierung konservativer Politik - angesichts des unentschlossenen Kabinetts als Revolte betrachtet werden soll. Daß nicht sämtliche konservative Parlamentsabgeordnete, sondern eben hauptsächlich die von Wilson beschriebene Gruppe [2] mit der Arbeit der Fraktion für die Beendigung des BBC-Monopols und die Errichtung eines kommerziellen Rundfunks beschäftigt waren und daß sich in dieser Gruppe eine Vielzahl von außerparlamentarischen Interessen widerspiegelte, soll hier keinesfalls bestritten werden. Angesichts der Rückendeckung, die diese Gruppe offensichtlich in der Parlamentsfraktion hatte, und angesichts des Stimmenergebnisses bei der Verabschiedung des Gesetzes zur Gründung der ITA ist es jedoch unklar, wie Wilson zu der Formulierung kommen konnte: "For although there had been a steady increase in the

---

1) siehe Woolton: Memoires..., a.a.O., S. 387 - 379

2) vgl. Wilson, a.a.O., S. 78 ff.

number of Members who were sympathetic to commercial broadcasting or were persuaded to go along in opposition to 'monopoly', they did not in 1952, if ever, represent a majority of the Parliamentary Party." [1] Daß man das Mißtrauen gegen den kommerziellen Rundfunk, besonders den Sponsor-Rundfunk, dessen Auswüchse aus den USA hinreichend bekannt waren, nicht von einem Tag zum anderen überwinden konnte, war den interessierten Parlamentariern von Anfang an klar. Sie erkannten die Notwendigkeit zu einem behutsamen Vorgehen und beschlossen, vorerst nur begrenzte Forderungen anzumelden. [2]

1.7.2. Die "Broadcasting Study Group"

Bevor das Parlament in die Weihnachtsferien ging, sprach die konservative Fraktionsführung eine Einladung zu einem Treffen von allen an der Rundfunkfrage interessierten Mitgliedern aus. Den Vorsitz der Sitzung führte der ehemalige Parteivorsitzende Assheton. Auf dieser Sitzung wurde beschlossen, eine Studiengruppe einzusetzen, die sich weiterhin und besonders während der Parlamentsferien mit der Formulierung einer Rundfunkpolitik befassen sollte. Vorsitzender dieser Rundfunkgruppe wurde John Profumo; zum Sekretär wurde Anthony Fell ernannt, der schon vor seiner Zeit als Parlamentsabgeordneter mit Orr-Ewing Überlegungen über die Einführung des kommerziellen Rundfunks in Großbritannien angestellt hatte. In dieser Gruppe fand sich eine Anzahl von aktiven Gegnern des Rundfunkmonopols der BBC zusammen, von denen die große Mehrheit

---

1) "Aber obwohl die Zahl der Mitglieder ständig wuchs, die mit einem kommerziellen Rundfunk sympathisierten oder sich wenigstens dazu überreden ließen, in der Opposition gegen das Monopol mitzumachen, vertraten diese nicht im Jahre 1952, falls überhaupt jemals, eine Mehrheit der parlamentarischen Partei." Wilson, a.a.O., S. 92

2) Orr-Ewing: Protokoll eines Gesprächs mit dem Assistenten des Postministers David Gammans vom 29. 11. 1951, unveröffentlichtes Manuskript

Verbindungen zu außerparlamentarischen Kreisen und Bereichen hatte, die an der Errichtung eines kommerziellen Rundfunks in Großbritannien Interesse gezeigt hatten. [1]

Auch hier taucht die Frage auf, warum Gegner des kommerziellen Rundfunks innerhalb der konservativen Parlamentsfraktion, die nach Wilsons Ansicht zu der Zeit und im Laufe der ganzen Auseinandersetzung in der Mehrzahl waren, nicht, gestützt auf ihre Mehrheit, diese Studiengruppe hauptsächlich mit Leuten ihrer Couleur besetzten und somit eine konservative Rundfunkpolitik formulierten, die eine Beibehaltung des BBC-Monopols vorsah. Sofern sie überhaupt in der großen Zahl,wie Wilson sie vermutet, vorhanden waren, entwickelten die Gegner des kommerziellen Rundfunks in dieser wichtigen Phase und auf dieser Ebene praktisch keine Aktivitäten. Nach Ansicht des ehemaligen Generaldirektors der BBC, Sir Hugh Carlton Greene, verließen sich die Freunde der BBC und die Verteidiger des Rundfunkmonopols bei der Verfolgung ihres Ziels mehr auf die Verbindungen des "Old Boys Network" und auf persönliche Gespräche mit einflußreichen Persönlichkeiten in der Atmosphäre Londoner Herrenclubs, als auf die mühsame und zeitraubende Arbeit einer Auseinandersetzung innerhalb der konservativen Parlamentsfraktion. Auch die BBC tat wenig in der Öffentlichkeit, um ihr Rundfunkmonopol und somit die Idee des Rundfunks als Dienst an der Öffentlichkeit zu verteidigen. Auf Gespräche mit Ministern wies der ehemalige Generaldirektor der BBC, Sir Ian Jacob, hin. [2] Der BBC war es wegen ihrer Neutralität schlecht möglich, im Rahmen ihrer Programme in diese Diskussion einzugreifen. Führende Kräfte innerhalb der BBC vertraten außerdem den Standpunkt, daß die beste Propaganda, die die BBC für ihr Rundfunk-

---

1) Für eine genaue Aufstellung der einzelnen Individuen und der Interessengruppen, zu denen sie Verbindung hatten, siehe Wilson, a.a.O., S. 80 ff.

2) Brief Ian Jacob vom 17. 9. 1974

monopol und für die Idee des Rundfunks als Dienst an der Öffentlichkeit betreiben könne, ihr eigenes Programm sei. Von public relations hielt man wenig. In der Frage der adäquaten Reaktion der BBC auf die Forderung einer Errichtung der kommerziellen Rundfunkanstalten hatte es zwischen Reith und seinen Nachfolgern Differenzen gegeben. [1] Reith glaubte, daß er den kommerziellen Rundfunk hätte verhindern können, wenn er selbst noch an der Spitze der BBC gestanden hätte. Von seinen Nachfolgern wird dies als eine leichte Überschätzung der Möglichkeiten einer Person betrachtet, die von sich meint, ziemlich alles schaffen zu können. Reith haßte Churchill und hatte nichts als Verachtung für viele konservative Minister übrig. Diese Einstellung zum Gegner dürfte zu einer falschen Einschätzung geführt haben, wieviel Macht hinter den Gegnern des BBC-Monopols und der Reithschen Rundfunkidee stand. Durch seine Äußerung gegenüber der Beveridge-Kommission, es wäre nur die brutale Macht des Monopols gewesen, die ihn in die Lage versetzt hätte, der BBC soviel Bedeutung zu verschaffen, hatte er besonders bei jungen konservativen Parlamentsabgeordneten keine Freunde gewonnen. Ältere konservative Politiker vertraten deshalb die Ansicht, daß es der BBC eher schaden würde, wenn Reith im House of Lords für die Aufrechterhaltung des Rundfunkmonopols spräche.

Den Status eines offiziellen Komitees hatte die Broadcasting Study Group jedoch nicht. An ihren Sitzungen nahm kein Vertreter der Fraktionsführung teil, und die zentrale Parteileitung stellte auch keinen Sekretär. Ebenso fehlte ein weiteres Merkmal der offiziellen Komitees der konservativen Parlamentsfraktion, daß nämlich ihre Tagungen bekannt waren und jeder interessierte konservative Parlamentsabgeordnete an ihren Sitzungen teilnehmen konnte.

---

1) so H.C. Stuart, Christchurch College, Oxford in einem Brief an den Verfasser vom 3. Sept. 1974. Stuart arbeitete derzeit an der Aufarbeitung der Tagebücher von Reith für eine Veröffentlichung

Im Gegenteil, die Gruppe unterschied sich von anderen Komitees der konservativen Parlamentsfraktion, die bestimmte Sachfragen untersuchten, dadurch, daß es nicht jedem freistand, in dem Komitee mitzuarbeiten, sondern die Gruppe einzelne Abgeordnete zur Mitarbeit einlud. Ein wichtiger Teil ihrer Arbeit, die in der Formulierung eines Vorschlages konservativer Rundfunkpolitik mündete, fand während der parlamentarischen Weihnachtsferien statt, als es sowieso nicht jedem konservativen Parlamentarier möglich gewesen wäre, die Sitzungen wahrzunehmen. Weiterhin gibt es keinen Hinweis darauf, daß die Sitzungen allgemein bekannt waren. Man traf sich sogar zum Teil nicht im Parlamentsgebäude, sondern in privaten Wohnungen einzelner Mitglieder. Mögliche Vorwürfe, wie sie auch von Wilson erhoben werden, daß es sich bei den Tagungen der Studiengruppe um Initiativen handele, die Interessen zu fördern, die hinter den Mitgliedern der Gruppe standen, konnten leicht mit dem Hinweis entkräftet werden, daß es das offizielle Rundfunkomitee der konservativen Parlamentsfraktion war, das die Tätigkeit der Gruppe beschlossen hatte. Nichtsdestotrotz arbeitete die Gruppe weitgehend außerhalb des Lichts der Öffentlichkeit. Auf einer Sitzung am 2. Jan. 1952 beschlossen die Mitglieder, so wenig Kontakt wie möglich zur Presse zu halten,vorsichtig zu sein,die Existenz der Gruppe überhaupt zu erwähnen und nicht über irgendwelche Kontakte zu Ministern zu sprechen. [1] Die Gruppe bezeichnete sich selbst als inoffiziell und mußte bei der Einschätzung der Opposition, auf die ihre Forderungen stoßen würden, von einem Kabinett ausgehen, in dem sie zwar Alliierte hatte, das als Ganzes aber nur auf Druck der Fraktion bereit gewesenwar, die Frage des Rundfunkmonopols als für die konservative Partei trotz Beveridge nach wie vor offene Frage zu bezeichnen.-Man nutzte die Parlamentsferien, um ungestört an der Konkreti-

1) Brief von Anthony Fell an Orr-Ewing vom 4. 1. 1952

sierung der eigenen Zielvorstellungen arbeiten zu können und wäre nach den vorliegenden Äußerungen wenig erfreut gewesen, wenn es in der Presse oder im Parlament zu dieser Zeit schon zu einer intensiven Diskussion über die Errichtung eines kommerziellen Rundfunks gekommen wäre. Bei informellen Gesprächen mit Kabinettsmitgliedern wurde die für das weitere Vorgehen der Gruppe so wichtige Haltung des Kabinetts ergründet. Als die Gruppe ihren Bericht fertiggestellt hatte, schrieb der Vorsitzende Profumo folgende bezeichnenden Zeilen an Orr-Ewing: "It would add more force if we could say that the report was unanimous. Do you think you could send me a postcard telling me if you agree, and meanwhile treat it in the manner in which it is classified until we eventually release it? Buck De La Warr told me today that he is going to arrange for Salisbury to meet us soon after the House reassembles. Lord Woolton came to lunch today and I think I impressed him with our views. He confirmed that there is no immediate hurry because the Cabinet Committee will not be in a position to take any sort of decision for some time yet. I feel therefore that our action should be directed to getting the general approval of all those interested within the Party before we present the report to Salisbury." [1)]

---

1) "Es würde unserer Sache mehr Nachdruck verleihen, wenn wir sagen könnten, daß der Bericht einstimmig beschlossen ist. Könntest Du mir bitte auf einer Postkarte mitteilen, ob Du zustimmst und den Bericht in der Zwischenzeit in der Weise behandeln, in der er geheimgehalten wird, bis wir ihn schließlich veröffentlichen. Buck de la Warr (Postminister - d. Verf.) sagte mir heute, daß er ein Treffen zwischen uns und Salisbury arrangieren wird, kurz nachdem das Haus wieder zusammentritt. Lord Woolton kam heute zum Mittagessen, und ich glaube, ich beeindruckte ihn mit unseren Ansichten, Er bestätigte, daß keine sonderliche Eile geboten ist, da das Kabinettskomitee noch einige Zeit nicht in einer entscheidungsreifen Position sein wird. Ich glaube deshalb, daß sich unser Handeln darauf richten sollte, generelle Zustimmung unter all den Interessierten innerhalb der Partei zu erreichen, bevor wir Salisbury den Bericht vorlegen." Brief Profumo an Orr-Ewing vom 25. Jan. 1952

Der Bericht fand die erwünschte Zustimmung innerhalb der konservativen Parlamentsfraktion. Als Salisbury zusammen mit Woolton am 28. 2. 1952 vor dem 1922-Komitee erschien, konnte Salisbury mit seinen Bedenken gegen den kommerziellen Rundfunk nicht durchdringen. Die große Mehrheit des 1922-Komitees stand hinter dem Bericht der Studiengruppe. Man gab Salisbury sogar unterschwellig zu verstehen, daß man seine Begründung für eine Aufrechterhaltung des BBC-Rundfunkmonopols als ein an Opportunismus grenzendes Verhalten betrachtete, wogegen sich die Befürworter des kommerziellen Rundfunks als die wahren Konservativen verstanden. [1)]

An diesem Treffen zwischen Salisbury und dem 1922-Komitee nahm auch Woolton teil. [2)] Da kamen Woolton plötzlich ebenfalls Bedenken, ob die Einrichtung eines kommerziellen Rundfunks politisch klug sei. Er sah die Gefahr, daß in einem Sponsor-Rundfunk auch die Kommunistische Partei, der bisher der Zugang zur BBC praktisch verwehrt war, als Sponsor auftreten könnte und daß die mit der Labour-Bewegung zusammenhängenden co-op-Läden sich zum Nachteil von freien Lebensmittelläden zu Anzeigenringen zusammenschließen könnten. Wilson schreibt hierzu: "Obviously, after the Lords' debate on July 25, 1951, when he had been concerned that the continuation of the BBC as the sole broadcasting authority might mean its capture by an 'unwise Government' Lord Woolton had acquired a new insight into potential dangers." [3)] Angesichts Wooltons späteren Handelns, der Einschätzung seiner Wichtigkeit und seiner Aktivität durch Beteiligte und seiner eigenen Schilderung dieser Episode in seinen Memoiren, scheint

---

1) Brief von Salisbury an Mr. Hickman vom 17. 3. 1952

2) siehe hierzu Wilson, a.a.O., S. 90

3) "Offensichtlich hatte Woolton neue Einsicht in die potentiellen Gefahren gewonnen, nachdem er sich in der Debatte der Lords am 25. 7. 51 darüber besorgt gezeigt hatte, daß die Weiterführung der BBC als einzige Rundfunkautorität ihre Vereinnahmung durch eine unkluge Regierung bedeuten könnte."
Ebenda, S. 90

es dem Verfasser jedoch eher so, als hätte Woolton bei dieser Gelegenheit Bedenken angemeldet, weniger um das Rundfunkmonopol der BBC zu stützen, als um nach außen hin den Schein eines einheitlichen Kabinetts zu wahren.

In ihrem Bericht begründete die Studiengruppe ihre Forderung auf Errichtung eines kommerziellen Rundfunks mit sechs Punkten, die weitgehend auf Beveridges Zweifeln am BBC-Monopol und auf den Äußerungen Wooltons in seiner Rede im House of Lords am 25. 6. 1951 basierten [1]:

1. Eine demokratische Politik könne eine einzige Kontrolle über ein potentiell so wichtiges Einflußmedium nicht dulden.

2. In Anlehnung an Wooltons Ausführungen wurde hervorgehoben, daß die Regierung, wenn sie so wolle, jederzeit die Kontrolle über die BBC übernehmen könne.

3. Die Größe der BBC habe zu Überzentralisierung, Bürokratie und Starrheit geführt. Wettbewerb dagegen würde die technische Entwicklung vorantreiben und somit die Exportchancen der Elektronikindustrie verbessern. Auch die Entwicklung von künstlerischen Talenten würde durch den Wettbewerb von verschiedenen Rundfunkanstalten gefördert.

4. Die Tatsache, daß es nur einen Arbeitgeber im Bereich Rundfunk gab, verstärke eine gewisse Gleichgültigkeit in der Organisation. Das behinderte nicht nur Auseinandersetzungen mit übergeordneten Stellen der Hierarchie, sondern erschwerte es auch der Organisation, sich von weniger profilierten Talenten zu trennen, da ihnen damit jede Arbeitsmöglichkeit genommen worden wäre.

5. Es wurde darauf hingewiesen, daß der kommerzielle Rundfunk und das kommerzielle Fernsehen sowieso nach Eng-

---

1) Bericht der Broadcasting Study Group, The Structure of British Broadcasting, London 1952, vgl. ebenfalls Wilson, a.a.O., S.87ff.

land kommen würden, und sei es von Sendern, die in Irland oder entlang der Kanalküste aufgestellt würden, und es deshalb sinnvoller sei, den kommerziellen Rundfunk im eigenen Lande aufzuziehen, wo man an seiner Gestaltung mitwirken und ihn auch kontrollieren könne.

6. Eine Änderung der Rundfunksituation müsse bald erfolgen, da bei der Ausbreitung des Fernsehens zu beachten sei, daß Geräte, die derzeit verkauft wurden, nur für das eine Programm ausgerichtet seien und die Rundfunkindustrie in die Lage versetzt werden müsse, möglichst bald Geräte herzustellen, die für den Empfang von mehreren Programmen geeignet seien. Auch müßten jetzt eingeleitete Schritte bald zu Ende geführt werden, da man nicht wisse, welche Partei die Regierung der nächsten Wahlperiode stellen werde.

Zur Begründung der Forderungen erklärte Orr-Ewing, daß er aus seiner Zeit als Angestellter der BBC besonders über die engen Reithschen Programmgrundsätze verärgert war und über die seiner Ansicht nach zu geringe Beachtung, die die BBC dem Fernsehen schenkte. Als Beweis für die einengende Wirkung der Programmkonzeption und für die geringe Beachtung des Fernsehens betrachtete Orr-Ewing die Tatsache, daß die BBC nach dem Krieg ein drittes Hörfunkprogramm mit höchsten kulturellen Ansprüchen einrichtete und den Ausbau des Fernsehens nur sehr langsam betrieb. "The BBC were going desperately slowly. They argued that they weren't allowed to spend capital. But those of us who were in the television service always felt that the Broadcasting House hierarchy who were dedicated and brought up in sound broadcasting were giving a priority to the extension of sound broadcasting. In fact they created the three sound channels. Now that all took quite a lot of capital and we were saying that this should be spent on expanding television. Of course it was more expensive but we felt that their enthusiasm was lacking. ... I was feeling very frustrated that Broadcasting House

was holding back the development of television and we weren't being given enough money for new cameras. We were making do with cameras that were experimental before the war and had to be resurrected and were need of string and sealing wax and were constantly going wrong on important occasions... You weren't, for instance in sound broadcasting, allowed to give the results of racing until after the six o'clock news. This was done so that in the Stop Press, the evening papers could carry the racing results and keep the papers selling. ... I remember not being allowed to broadcast the voice of the bookies, because we weren't allowed to give the price of horses because this was thought to encourage betting. We weren't allowed to televise Grey Hound Racing because this was thought to be a lower type of sport." [1]

Zur Ausrichtung des BBC-Programms auf die Bedürfnisse des gehobenen Bürgertums sollte angemerkt werden, daß Hunderennen besonders von der britischen Arbeiterklasse mit großem Interesse verfolgt werden.

---

1) "Die BBC ging hoffnungslos langsam vor. Sie argumentierte, daß sie kein Geld ausgeben durfte. Aber die von uns, die im Fernsehen tätig gewesen waren, glaubten immer, daß die Broadcasting-House-Hierarchie, die ja in der Tradition des Hörfunks aufgewachsen und diesem verpflichtet war, der Ausbreitung des Hörfunks die Priorität gab. In der Tat errichtete sie drei Hörfunkprogramme. Das kostete nun alles eine Menge Geld, und wir waren der Ansicht, daß dies besser für die Ausweitung des Fernsehens eingesetzt werden sollte. Natürlich war das teurer, aber wir merkten, daß ihr Enthusiasmus fehlte. ... Ich fühlte mich sehr frustriert, weil Broadcasting House die Entwicklung des Fernsehens zurückhielt und wir nicht genug Geld für neue Kameras bekamen. Wir mußten uns mit Kameras abplagen, die vor dem Krieg Versuchsapparate waren und wieder zum Leben erweckt werden mußten und die von Bindfäden und Siegellack zusammengehalten wurden und ständig bei wichtigen Ereignissen kaputt gingen.... Man durfte z.B. im Hörfunk die Resultate von Pferderennen nicht vor den 6-Uhr-Abendnachrichten veröffentlichten. Dies wurde getan, damit die Abendzeitungen in ihren letzten, nach Redaktionsschluß eingelaufenen Nachrichten die Rennergebnisse bringen und ihre Blätter weiter verkaufen konnten. ... Ich erinnere mich, daß wir die Stimmen der Buchmacher nicht senden durften, da wir die Wettchancen der Pferde nicht veröffentlichen durften. Denn Wetten sollte Vorschub geleistet werden. Wir durften keine Hunderennen im Fernsehen bringen, da dies als eine niedere Form des Sports betrachtet wurde." Interview mit Orr-Ewing, London, 17. 6. 1974

Die Studiengruppe ging bei ihrer Konzeption - wie das Assheton-Komitee vor ihr - davon aus, daß das Monopol der BBC im Bereich des Hörfunks und auch im Bereich des Fernsehens gebrochen werden sollte.
In ihrer Entschlossenheit, eine Beendigung des BBC-Rundfunkmonopols zu erreichen, trat die Studiengruppe besonders gegenüber dem Kabinett in äußerster Schärfe auf und erklärte, daß sie in keinerlei Weise zu einem Kompromiß in dieser grundlegenden Frage bereit sei. Diese Formulierung wurde auch von der Mehrheit des 1922-Komitees getragen.

1.7.3. Das Weißbuch zur konservativen Rundfunkpolitik (Cmd 8550)

Die schließlich im Mai 1952 veröffentlichte Regierungserklärung in Fragen der Rundfunkpolitik[1] nahm eine Form an, die von Befürwortern und Gegnern des Rundfunkmonopols gleichzeitig als Sieg und auch als Niederlage empfunden wurde. Im Kabinett war es gelungen, eine gemeinsame Basis zu finden, die auch für die Forderungen der Fraktion tragfähig erschien. Als wichtigster Punkt für die Gegner des Rundfunkmonopols war festzuhalten, daß die Regierung sich auf die Einführung des Wettbewerbs im Bereich des Fernsehens festlegte. Insofern hatten sich die Mühen gelohnt. Die Gegner des kommerziellen Rundfunks konnten für sich in Anspruch nehmen, daß viele Forderungen der konservativen Studiengruppe unerfüllt geblieben waren. Nur im Bereich der zukünftigen Entwicklung des Fernsehens hatte die Regierung ihre Intention bekanntgegeben, das Monopol der BBC aufzuheben. Im Bereich des Mittelwellenrundfunks waren keine Änderungen vorgesehen, wie sie auch das Assheton-Komitee ins Auge gefaßt hatte, und auch das Feld des UKW-Hörfunks sollte entgegen den Forderungen der Studiengruppe der BBC überlassen bleiben. Ferner hatte sich

---

1) CMD 8550

die Regierung auf keinen Zeitpunkt festgelegt, dagegen aber festgestellt, daß Konkurrenten im Fernsehen erst dann zugelassen würden, wenn die BBC ihr laufendes Bauprogramm abgeschlossen und eine Versorgung von 90 % des Landes mit dem Fernsehprogramm erreicht hätte. Das Wort "kommerziell" oder "Sponsor" fehlte in dem Weißbuch völlig. Angesichts der Abstriche, die die Parlamentsfraktion an ihren Forderungen hinnehmen mußte, lag die Vermutung nahe, daß inoffizielle Gespräche und Kontakte, die die Befürworter des BBC-Monopols nicht anders als seine Gegner mit führenden Mitgliedern der konservativen Partei, besonders mit denen aus der alten Garde geführt hatten, doch erfolgreich gewesen waren.-Am 22. und 26. Mai 1952 wurde das Weißbuch der Regierung zum ersten Mal in einer Debatte im House of Lords öffentlich diskutiert.[1] Die Pläne der Regierung stießen trotz der bedeutenden Einschränkung der ursprünglichen Forderungen der Fraktionen und der Studiengruppe auf eine Kritik, deren Schärfe den normalerweise sehr zurückhaltenden Ton der Debatten des House of Lords weit hinter sich ließ. Lord Reith, der den Gedanken des Rundfunks als Dienst an der Öffentlichkeit mit Inhalt gefüllt hatte, eröffnete die Debatte mit der Begründung seines Antrags, in dem er forderte, das Haus möge die Pläne der Regierung ablehnen. Jemand habe Hunderennen in England eingeführt und sei auch noch stolz darauf. Andere haben das Christentum nach England gebracht und wieder andre die Pocken, die Beulenpest und die Blattern und nun sei jemand dabei, den Sponsor-Rundfunk einzuführen. Er fragte: "Must we be ashamed of moral values or of intellectual and ethical objectives? It is these that are here and now at stake." [2] Eine Reihe von bekannten konservativen Staatsmännern sprach sich in der

---

1) H.L. Debs, Bd. 176, Sp. 1293 - 1451

2) "Müssen wir uns wegen unserer moralischen Wertvorstellungen und intellektuellen und ethischen Zielsetzungen schämen? Sie sind es, die hier und jetzt zur Diskussion stehen." Ebenda, Bd. 176, Sp. 1297

Debatte im House of Lords gegen die Pläne der Regierung aus. 16 Reden wurden für das Monopol gehalten, 12 für den kommerziellen Rundfunk. Die für die Regierung unangenehme Situation, sich aus den eigenen Reihen so heftig kritisiert zu sehen, wurde erleichtert, als Lord Brabazon und Lord Lewellin darauf hinwiesen, daß auf einer Sitzung des General Advisory Council der BBC am 21. Mai die Mitglieder dieses Gremiums von dem Vorsitzenden Lord Simon of Wythenshawe und von dem Generaldirektor Haley gedrängt worden waren, sich in der Debatte für die BBC einzusetzen. Diese Bitte wurde befolgt, denn in der Debatte sprachen sich neben dem Ex-Generaldirektor ein Ex-Gouverneur der BBC und sechs Mitglieder des General Advisory Councils gegen die Pläne der Regierung aus. In einem Beitrag des Postministers der letzten Labour-Regierung, dem Earl of Listowell, wurde deutlich, daß die Befürworter des Rundfunkmonopols der BBC die letzten Monate durchaus nicht inaktiv verbracht, sondern versucht hatten, so weit wie möglich ihren Einfluß geltend zu machen. Listowell verlieh seiner Genugtuung darüber Ausdruck, daß die Regierung offensichtlich auf die weisen Ratschläge der Lords Halifax und Brand sowie vieler anderen ihrer weniger doktrinären Freunde gehört habe, die sie in den letzten Monaten sehr stark gedrängt hatten, den kommerziellen Rundfunk nicht sofort einzuführen. Nach den Ausführungen Listowells ging es aber bei diesem Drängen nur um ein Hinausschieben des kommerziellen Rundfunks und nicht um seine Verhinderung. Die Ansicht, daß das Monopol der BBC mit der Regierungsübernahme durch die konservative Regierung verloren war und sich die Einführung des kommerziellen Rundfunks höchstens noch verzögern lasse, scheint hiermit bestätigt. Aus den Reihen der Befürworter des kommerziellen Rundfunks wurde die Regierung wegen ihres geringen Engagements bei der Einführung des kommerziellen Rundfunks ebenfalls kritisiert. In seiner Rede bemängelte Lord Mancroft, daß die Regierung zu langsam und nicht weit genug vorgehe und noch nicht einmal die

Ratschläge des ehemaligen Generaldirektors der BBC, Ogilvie, befolge. Auf eine enge Zusammenarbeit zwischen Mancroft und der Studiengruppe konnte man schließen. Seine Rede war gespickt von Gedanken und Argumenten, die aus Protokollen und Papieren der Studiengruppe stammten.

Für die Regierung und ihr Konzept sprach der Postminister de la Warr in einer Weise, die nicht so sehr als kraftvoller Vortrag der Regierungspolitik zu bezeichnen war, sondern eher einer Entschuldigung für die unpopuläre Maßnahme gleichkam. De la Warr orientierte sich bei seiner Rede sehr stark an der Stimmung seiner Gegner. Der Tenor seiner Rede war allerdings etwas schwer verständlich, wenn man bedachte, daß de la Warr enge Kontakte zu der Studiengruppe hatte und sein Assistent den kommerziellen Rundfunk mit Vehemenz befürwortete. Seine in dieser Rede vorsichtigen Formulierungen leisteten wahrscheinlich Wilsons Ansicht Vorschub, daß das Kabinett eigentlich gegen seinen Willen und nur auf Druck der Fraktion eine Position einnahm, die es gar nicht bereit war, zu halten. Es sollten vielleicht keine zu direkten Rückschlüsse aus dem Tenor de la Warrs Rede auf die Stimmung im Kabinett gezogen werden. Eine damals führende Persönlichkeit der BBC charakterisierte den Postminister folgendermaßen: "De la Warr tried to be all things to all men. He was a lightweight anyway." [1] Er sprach sich nicht für den kommerziellen Rundfunk aus, sondern erklärte, daß man bedauerlicherweise zwischen zwei Übeln zu wählen habe, dem Monopol oder dem kommerziellen, dem Sponsor-Rundfunk. Auf die Frage, warum in dem Regierungsweißbuch das Wort "kommerziell" nicht auftauche, betonte er, daß in dem Weißbuch zwar der Wettbewerb angesprochen, über die Organisationsgrundlage weiterer Fernsehprogramme jedoch noch nichts ausgesagt sei. Es sei denkbar, daß z.B. Universitäten und andere öffentliche Körperschaften Lizenzen für das Fernsehen

1) "De la Warr versuchte es allen recht zu machen. Er war sowieso nur ein Leichtgewicht." anonyme Quelle

bekämen. Überhaupt scheine die ganze Angelegenheit in so ferner Zukunft zu liegen, daß man sich jetzt darüber noch keine Gedanken machen wolle. Es ginge der Regierung nur darum, unter Beibehaltung der lobenswerten BBC eine Alternative zum Monopol zu schaffen, ohne gleichzeitig den Rundfunk vollständig zu kommerzialisieren. Selbst wenn kommerzielle Einflüsse sich in Hörfunk und Fernsehen breitmachen sollten, sei er sicher, daß das britische Publikum sich die Vulgaritäten und Schrecken des amerikanischen Rundfunks nicht bieten lassen werde.

In der zweiten Hälfte der Debatte kamen die Befürworter des kommerziellen Rundfunks stärker zu Wort. Nach einer Aufstellung der Studiengruppe lag der Altersunterschied zwischen Befürwortern und Gegnern des Rundfunkmonopols in der Debatte der Lords im Schnitt bei 10 Jahren. Die Befürworter des kommerziellen Rundfunks wiesen von sich aus auf diesen Altersunterschied hin und stempelten viele der Kritiker der Regierungspläne als die älteren Staatsmänner des Hauses ab, die für die moderne Welt und somit für das kommerzielle Fernsehen kein Verständnis mehr aufbringen konnten.
Kritiker der Regierungspläne hatten sich auch bei den jüngeren Befürwortern des kommerziellen Rundfunks keinen Respekt dadurch verschafft, daß bei manchen von ihnen offensichtlich weniger die Frage des Monopols ausschlaggebend war als die Abneigung gegen das Fernsehen überhaupt, die sie zu Befürwortern des BBC-Monopols machte.

In der abschließenden Rede für die Regierungspolitik drückte sich Lord Simons weit weniger zurückhaltend aus als sein Kollege aus dem Postministerium. Er erklärte, daß die BBC unverändert beibehalten, aber die Tür für Sponsor-Programme im Fernsehen geöffnet werden solle. Er gab zu, daß viele, deren Meinung die Regierung schätze, sich für die Beibehaltung des Monopols einsetzten und daß gleichzeitig ein starker Drang nach Einführung des kom-

merziellen Hörfunks vorhanden sei. Es sei deshalb angebracht, langsam Schritt für Schritt vorzugehen. Er persönlich hoffe, daß es bei einem kommerziellen Fernsehen nicht bleiben werde, sondern auch im Hörfunk das BBC-Monopol wie alle anderen Monopole durchbrochen werden würde. Wilson hebt die Stärke und den Status der konservativen Lords hervor, die sich zu Gegnern des kommerziellen Fernsehprogramms erklärt hatten. Diese Einschätzung wird von damals führenden Persönlichkeiten der BBC und auch von dem damaligen Pressechef des konservativen Parteibüros nicht geteilt. Es wird auf die Tatsache verwiesen, daß die Lords keine Regierungsämter mehr bekleideten und sowieso in der zweiten und nicht in der ersten Kammer des Parlaments, dem House of Commons, saßen. [1)]

Die Gegner des Rundfunkmonopols der BBC waren mit der Leistung der Regierung nicht zufriedengestellt. Sie waren enttäuscht, daß nur der Bereich des Fernsehens für eine Kommerzialisierung freigegeben werden sollte, und vermißten einen genauen Zeitplan für die Einführung des kommerziellen Fernsehens. Das Engagement der Regierung für eine Kommerzialisierung des britischen Rundfunksystems schien ihnen generell zu vage. Besonders verärgert waren sie darüber, daß die Regierung sich offensichtlich die Erklärung der BBC zu eigen gemacht hatte, es sei nicht Mangel an Wettbewerb gewesen, der die Entwicklung des Fernsehens in Großbritannien seit dem Kriege gehemmt hatte, sondern die Kapitalbeschränkungen, denen die BBC unterworfen war. Gerade die Kausalität zwischen mangelndem Wettbewerb und der langsamen Ausbreitung des Fernsehens war eines der wichtigsten Argumente, das die Gegner des Rundfunkmonopols vorgebracht hatten. § 11 des Weißbuchs bedeutete für sie nicht nur, daß die Regierung ihre Argumentation nicht akzeptiert hatte, sondern schien ihnen auch die Möglichkeit zu enthalten, daß die BBC auf

---

1) Interview Marc Chapman-Walker, London, 14. 6. 1974

Jahre hinaus die Einführung des kommerziellen Fernsehens verhindern konnte. In dem Weißbuch hieß es: "For many years the B.B.C. have been prevented by limitations on capital investment from developing TV in certain areas and from introducing VHF sound broadcasting. ... The Government consider that the B.B.C. have a continuing obligation to provide adequate national broadcasting services throughout the United Kingdom and that the fulfilment of this policy must clearly have first claim when labour and materials become available." [1]

Die Befürworter des kommerziellen Fernsehens sahen die Möglichkeit, daß nach den Erklärungen der Regierung die BBC auf Jahre hinaus die Richtung eines kommerziellen Fernsehens verhindern könnte, indem sie behauptete, sie hätte ihr Investitionsprogramm für die nationale Verbreitung des Fernsehens noch nicht abgeschlossen. Nach Ansicht der Studiengruppe war die Regierung mit ihren Plänen nicht nur hinter den Vorschlägen von Sellwyn Lloyd zurückgeblieben, sondern auch, was die Dezentralisierung des Rundfunkwesens betraf, sogar hinter den Vorschlägen der Beveridge-Kommission. [2]

Vor der anstehenden Debatte des Regierungsweißbuchs im britischen Unterhaus versuchten die Mitglieder der Studiengruppe,weiter Einfluß auf die Regierung auszuüben, um eine festere Zusage für die Errichtung eines kommerziellen Fernsehens zu erhalten. In einem Brief an den Assistenten des Postministers, der voraussichtlich im

---

1) "Die Einschränkung von Kapitalinvestitionen hat die BBC für viele Jahre daran gehindert, das Fernsehen in vielen Gegenden zu entwickeln, und den UKW-Hörfunk einzuführen. ... Die Regierung ist der Ansicht, daß die BBC nach wie vor eine Verpflichtung hat, eine ausreichende Rundfunkversorgung des gesamten Vereinigten Königreichs herzustellen und daß die Erfüllung dieser Politik Vorrang haben muß, wenn Arbeit und Material frei werden." CMD 8550, § 11

2) Orr-Ewing: Some Notes on the Governments White Paper on Broadcasting, CMD 8550, unveröffentlichtes Manuskript, S. 3

Unterhaus für seinen Minister, der als Lord im Oberhaus saß, sprechen würde und einer der wichtigsten und zuverlässigsten Alliierten der Monopolgegner im Kabinett und dessen engster Umgebung war, schrieb Orr-Ewing: "I realize that it will be difficult for you to climb down, but could you say, in reply to back benchers' speeches, 'The B.B.C. will be given permission to proceed with the five small stations, and once this permission is given, competitors will be allowed in the field?' In fact, the competitors will complete their stations in a matter of months, rather than a matter of years, but you will have given the B.B.C. the permission a few weeks before allowing their competitors to start. Those of us who are anti-monopolists believe it to be essential that at least one competitive station should be operating (probably in the London area), six months before the next general election." [1)]
Das Ersuchen blieb nicht ungehört.

In der Debatte im House of Commons über die zukünftige britische Rundfunkpolitik [2)] legte sich der Sprecher der Regierung, der Innenminister Sir David Maxwell Fyfe, zwar noch immer nicht auf einen Termin für die Einführung des kommerziellen Fernsehens fest, zerstörte aber im Gegensatz zu seinem Kollegen aus dem Postministerium in der Debatte im House of Lords die letzte Illusion, daß die Einführung des Wettbewerbs im Bereich des Fernsehens ir-

---

1) "Ich erkenne, daß es schwer für Sie sein wird, von Ihrer Position herabzusteigen, aber könnten Sie als Antwort auf Reden von den hinteren Bänken sagen: 'Der BBC wird die Erlaubnis erteilt werden, mit der Errichtung der fünf kleinen Fernsehstationen fortzufahren, und wenn diese Erlaubnis erteilt worden ist, werden Konkurrenten zugelassen werden?' In dem Fall werden die Konkurrenten ihre Sendestationen innerhalb weniger Monate und nicht weniger Jahre fertiggestellt haben, aber Sie werden der BBC einige Wochen vorher die Erlaubnis erteilt haben, bevor die Konkurrenz an den Start geht. Diejenigen von uns, die Antimonopolisten sind, glauben, daß es erforderlich ist, wenigstens einen Wettbewerbssender 6 Monate vor der nächsten Wahl in Betrieb zu nehmen, wahrscheinlich in der Londoner Gegend."
Brief von Orr-Ewing an David Gammans vom 28. 5. 1952

2) H.C. Debs, Bd. 502, Sp. 213 - 342

gend etwas anderes als das kommerzielle Fernsehen mit Werbespots und Sponsorprogrammen bedeuten würde. "As the Corporation will continue to be the sole broadcasting authority having any claim of the revenue from licences, the competitors in the field of television will have to provide their own equipment from their own financial resources. This means in short, that they will have to rely on advertisements and sponsored programmes for their income."[1] Am Schluß der Debatte ging der Assistent des Postministers, David Gammans, auf die Kritik aus den eigenen Reihen an den Plänen der Regierung ein und erklärte: "Several of my hon. friends have raised the point as to whether the Government are in earnest and I want to make this quite clear. The Government are in earnest, not only over breaking the BBC monopoly, but also in permitting sponsored television. They have decided that the BBC shall be allowed to have priority over the completion of the programmes that was held up because of capital cuts. But that does not mean that when adequate resources of money and materials are available, competitive television must wait until the BBC extension is complete in all respects. It does not mean that the BBC will have to put the last coat of varnish on any building that they may put up before competitive television can be started. In fact it is the hope of the Government that it will be possible before long that this experiment can actually be started and that the controlling body should be set up." [2]

---

1) "Da die Korporation weiterhin die einzige Rundfunkbehörde sein wird, die irgendeine Berechtigung zur Einnahme von Lizenzgebühren hat, werden die Konkurrenten im Bereich des Fernsehens ihre eigene Technik mit ihren eigenen Mitteln stellen müssen. Verkürzt heißt das, daß sie sich für ihr Einkommen auf Werbung und Sponsor-Programme stützen müssen." Sir David Maxwell Fyfe, H.C. Debs, 3. 6. 1952, Bd. 502, Sp. 215

2) "Manche meiner ehrbaren Freunde haben die Frage aufgeworfen, ob die Regierung überhaupt dazu entschlossen ist, und ich möchte dies ganz klarstellen. Die Regierung meint es ernst, nicht nur mit der Durchbrechung des BBC-Monopols, sondern auch mit der Zulassung des Sponsor-Fernsehens. Sie hat beschlossen, daß die BBC den Vorrang bei der Beendigung des Investitionsprogramms

Über diese Erklärung hinaus erhielten die Befürworter des kommerziellen Fernsehens wenig später eine weitere Bestätigung von der allerhöchsten Parteileitung, als Winston Churchill selbst in die Diskussion eingriff und erklärte: "I must say that the longer I have studied this matter and watched its development in the last few months, the more convinced I am that the present complete monopoly should not continue." [1]
Aufgrund dieser Erklärungen wurde am 20. Juni 1952 die Gründung der "Associated Broadcasting Development Company" bekanntgegeben. [2]

1.8. Interessenten an einer Beendigung des Monopols der BBC

1.8.1. Das Zusammenspiel privatwirtschaftlicher und konservativer, parteipolitischer Interessen

Wilson schreibt ganz richtig, es sei kaum glaubhaft, daß die in der Studiengruppe tätigen Parlamentsabgeordneten

---

haben soll, das durch Kapitalbeschränkungen aufgehalten worden ist. Aber das heißt nicht, daß das Wettbewerbsfernsehen, wenn die adäquaten finanziellen und materiellen Mittel zur Verfügung stehen, warten muß, bis die BBC-Ausweitung in jeder Hinsicht abgeschlossen ist. Das heißt nicht, daß die BBC den letzten Pinselstrich an irgendeinem Gebäude,das sie errichtet, vorgenommen haben muß, bevor das Wettbewerbsfernsehen anlaufen kann. In der Tat besteht in der Regierung die Hoffnung, daß es nicht lange dauern wird, bis dieses Experiment in Gang gebracht werden kann und die Kontrollbehörde errichtet wird." David Gammans, H.C. Debs, 11. 6. 1952, Bd. 502, Sp. 328 - 29. Für eine detailliertere Zusammenfassung der Debatte siehe Wilson, a.a.O., S. 121ff.

1) "Ich muß sagen, daß ich,je länger ich diese Angelegenheit studiert und ihre Entwicklung in den letzten Monaten beobachtet habe, desto mehr davon überzeugt bin, daß das gegenwärtige vollständige Monopol nicht weiter existieren soll." Winston Churchill, H.C. Debs, 19. 6. 1952, Bd. 502, Sp. 1567

2) Norman Collins erzählt hierzu die Geschichte, daß er ursprünglich vorhatte, die Gesellschaft 'Associated Broadcasting Company' zu nennen, um eine ABC statt einer BBC zu haben. Vom Handelsministerium wurde ihm mitgeteilt, daß dies nicht möglich sei, da nach den bestehenden gesetzlichen Voraussetzungen Rundfunk nur durch die BBC betrieben werden könne. Daraufhin wurde der Zusatz 'Development' in den Firmennamen eingefügt. Interview Norman Collins, London 13. 6. 1974

selbst bei ihrem hohen und intensiven Arbeitsaufwand allein in der Lage gewesen wären, ihre Vorstellungen durchzusetzen. [1] Er spricht in diesem Zusammenhang von einer Kapitulation der Regierung [2], was nach Ansicht des Verfassers nicht ganz zutrifft. Es trifft zu, daß die Regierung die Grundforderungen der Studiengruppe akzeptierte, aber wenn man von dem Bericht des Assheton-Komitees oder dem Papier der Studiengruppe "The Future of British Broadcasting" ausgeht und diese dann mit dem schließlich verabschiedeten ITA-Gesetz vergleicht, so kann man nach Ansicht des Verfassers kaum von einer Kapitulation sprechen. Eine Gegenüberstellung von Studiengruppe und Kabinett als den beiden wichtigsten Kontrahenten in der Kampagne zur Errichtung eines kommerziellen Rundfunks in Großbritannien scheint dem Verfasser zu eng gefaßt. In einer ganz bestimmten historischen Situation, als die britische Kolonialherrlichkeit zu Ende ging, suchten weite Teile der britischen Industrie nach neuen Märkten. Die Nachfrage auf dem Binnenmarkt sollte ebenfalls intensiviert werden. Nur so sind die wiederholten Hinweise auf die Exportchancen, die das kommerzielle Fernsehen der britischen Industrie bringen würde, zu verstehen. Hochstehende Persönlichkeiten aus Industrie und Werbung betonten mehrfach, der kommerzielle Rundfunk werde sich über kurz oder lang sowieso in England ausbreiten, und sie seien nicht bereit, auf den Einsatz des Werbemediums Hörfunk oder Fernsehen zu verzichten. Auch das war ein Indiz für ihr starkes Interesse an der Intensivierung des Binnenmarktes. Die Radioindustrie wollte mehr Empfänger verkaufen und dürfte deshalb einer verstärkten Ausbreitung des Fernsehens kaum abgeneigt gewesen sein. Werbeagenturen hatten ein immenses Interesse daran, neue Medien für die Werbung zu erschließen. Innerhalb der konservativen Partei herrschte ein Klima, das den Forderungen der Interes-

---

1) Wilson, a.a.O., S. 129

2) ebenda, S. 130

senten für einen kommerziellen Rundfunk Gehör verschaffte. Ein Übriges bewirkten die Argumente, die von den Befürwortern des kommerziellen Rundfunks vorgebracht wurden sowie das Verständnis, das Konservative traditionell den Bedürfnissen von Handel und Industrie entgegenbrachten. So sahen sich viele konservative Abgeordnete bei aller Liebe für die Programme der BBC und aller Abneigung gegen die Vulgarität des amerikanischen Rundfunks nicht in der Lage, gegen den kommerziellen Rundfunk zu stimmen. Man hegte dabei die Hoffnung, daß aufgrund der britischen Eigenart und des traditionellen britischen "common sense", gekoppelt mit einer straffen Kontrollautorität, die Auswüchse des Werbefunks nicht allzu unerträglich ausfallen würden. Wilson war bei seiner Arbeit davon überzeugt, daß bei denen, die sich für die Einführung des kommerziellen Rundfunks einsetzten, die stärkste Motivation der zu erwartende persönliche finanzielle Vorteil war. [1)]

Sicherlich war Orr-Ewing Direktor einer Herstellerfirma von Rundfunkgeräten und Aktionär von "Pye". John Rodgers war Direktor der Werbeagentur JWT, Anthony Fell arbeitete für "Pye", Sir Wavell Wakefield hatte eine Reihe von geschäftlichen Interessen in der Kommunikationsindustrie und war Direktor einer Kabelhörfunkgesellschaft. Norman Collins war Teilhaber der ABDC, und Chapman-Walker wurde später Direktor einer kommerziellen Fernsehgesellschaft in Westengland und Wales. C.O. Stanley und Robert Renwick, zwei der wichtigsten Industriellen, die sich für den kommerziellen Rundfunk einsetzten, machten aus ihren Geschäftsverbindungen keinen Hehl. Daß ein verstärkter Konsum zu höheren Profiten bei vielen Unternehmen führte, war eine Selbstverständlichkeit.

Bei der Vielzahl von Gruppen, die ein gemeinsames Interesse (das kommerzielle Fernsehen) hatten, sollte nicht zu sehr auf die finanziellen Motive einzelner herausra-

---

1) Brief Wilsons vom 10. 9. 1974

gender Persönlichkeiten abgestellt werden. Die Opposition gegen die Kommerzialisierung des britischen Rundfunkwesens war so stark, daß der persönliche finanzielle Vorteil, den sich einige erhofft haben mögen, kaum eine Basis dargestellt haben dürfte, die tragfähig genug war, um dem kommerziellen Fernsehen schließlich zum Erfolg zu verhelfen.

Die Interessen der Industriezweige, die hinter den Abgeordneten standen, die sich besonders für die Einführung des kommerziellen Rundfunks einsetzten, oder zu ihnen Verbindungen unterhielten, wirkten zweifelsohne über diese Persönlichkeiten in die innerparteiliche und innerparlamentarische Diskussion hinein. Wilson schreibt hierzu: "Thus one may ask, at what point were Members speaking as M.P.s representing their constituents, and when were they speaking as directors, managers, employees, of advertising agencies, market research organisations, or radio and television manufacturers?" [1]
Über die wirtschaftlichen Interessen hinaus wurden aber auch in der konservativen Partei und besonders von den Vertretern des kommerziellen Rundfunks gesellschaftspolitische und rein parteipolitische Vorstellungen und Hoffnungen mit dem kommerziellen Fernsehen verbunden. In einer Analyse der politischen Vorteile des kommerziellen Fernsehens aus der Sicht der konservativen Partei kam Orr-Ewing zu dem Schluß, daß sie es sicherlich sei, die sich von der Einführung des kommerziellen Fernsehens am meisten versprechen konnte. [2] Orr-Ewing zeigte, daß im Gegensatz zu ursprünglichen Erwartungen das Fernsehen sich

---

1) "So darf man fragen, wann Mitglieder als Parlamentsabgeordnete sprachen, die ihre Wähler vertraten und wann sie als Direktoren, Manager oder Angestellte von Werbeagenturen, Marktforschungsorganisationen oder Radio- und Fernsehherstellern sprachen." Wilson, a.a.O., S. 131

2) C.I. Orr-Ewing: Television and Politics, 10. 3. 1953, unveröff. Manuskript

nicht zu einem Vergnügen für die Reichen entwickelt hatte, sondern ganz im Gegenteil die meisten Käufer von Fernsehgeräten am Ende der sozialen Skala aufzufinden waren. 3/4 aller lizensierten Fernsehgeräte befanden sich in Familien, deren Jahreseinkommen weniger als 600 Pfund pro Jahr betrug. Es dürfte auch ein Zusammenhang herzustellen sein zwischen der Tatsache, daß das Fernsehen seine meisten Zuschauer in der britischen Arbeiterklasse fand, und der Tatsache, daß weite Kreise des britischen Establishments das Fernsehen überhaupt, die Ausweitung des Fernsehens schon gar, und die Einführung des kommerziellen Fernsehens ganz besonders stark ablehnten. In seinen Memoiren weist Woolton darauf hin, daß viele der hochgestellten Persönlichkeiten aus Kirche und Bildungswesen, die sich gegen das Werbefernsehen ausgesprochen hatten, selbst kein Fernsehgerät besaßen. [1)]

Orr-Ewing verwies in seiner Untersuchung auf die Wahlanalysen von Nicholas und Butler, die zu dem Ergebnis geführt hatten, daß viele Labour-Wähler keine überzeugten Sozialisten waren, sondern traditionell für die Labour-Party ihre Stimme abgaben. Sie gingen zu keinen Wahlveranstaltungen und waren über die normalen Kanäle konservativer Wahlpropganda nicht erreichbar. Daß es gerade diese Kreise waren, die sich Fernsehgeräte kauften und sie auch noch besonders häufig einschalteten, bedeutete eine ungeheure Chance für die konservative Partei: "For the first time there is an opportunity for Conservative speakers to enter their homes under favourable conditions." [2)] Durch das Fernsehen und durch die Auftritte von Wahlkandidaten im Fernsehen sollte es möglich werden, einen Zustand wiederherzustellen, der nur in Zeiten des sehr begrenzten Wahlrechts existiert hatte, nämlich, daß die Wäh-

1) Woolton: Memoirs..., a.a.O., S. 390

2) "Zum ersten Mal gibt es eine Chance für konservative Redner, unter günstigen Gegebenheiten in die Häuser dieser Leute hineinzukommen." Orr-Ewing, a.a.O., S. 2

ler die Kandidaten persönlich kannten. Diese Tatsache wäre zwar beiden großen politischen Parteien nützlich gewesen, Orr-Ewing ging jedoch davon aus, daß die Konservativen dabei einen Vorteil hatten. "The advantage should lie with the Conservative Party, because the more vulnerable Labour voters will be exposed to a new form of persuasion." [1] Der Erfolg für die konservativen Redner im Fernsehen wäre davon abhängig, wieweit es ihnen gelingen würde, die Erfahrungen zu übernehmen und nutzbar zu machen, die in dieser Hinsicht in den USA gemacht worden waren.

In Orr-Ewing hatte die Rundfunkindustrie einen ihrer bedeutendsten Fürsprecher im Parlament. Seine langjährige und weiter andauernde Tätigkeit in der Rundfunkindustrie brachten es mit sich, daß er die Bedürfnisse dieses Industriezweigs besonders gut kannte. Er wandte sich häufig an das Postministerium mit der Forderung, der Industrie frühzeitig die Frequenzen für das neue Fernsehprogramm bekanntzugeben, diese auch nicht ohne Abstimmung mit der Industrie festzulegen, damit die Herstellung von Sendeanlagen, Empfängern, Antennen usw. frühzeitig eingeleitet werden konnte. Damit ließ sich vermeiden, daß das kommerzielle Fernsehen zu Anfang nur über einen sehr begrenzten Hörerkreis verfügen würde, was sich wiederum auf die Werbeeinnahmen niederschlagen müßte, die die Überlebenschancen der einzelnen Fernsehunternehmen bestimmen würden. Nach Auskunft von Orr-Ewing hatte die Rundfunkindustrie ein Ziel, nämlich die Ausweitung des Fernsehens. Als Anhänger des Wettbewerbsgedankens, von dessen Einführung in das Rundfunkwesen sie sich einen schnelleren Verkauf ihrer Produkte versprach, verfolgte die Rundfunkindustrie die Kampagne zur Beendigung des BBC-Rundfunk-

---

1) "Der Vorteil wird wohl bei der konservativen Partei liegen, denn die verwundbareren Labour-Wähler werden einer neuen Form der Überredung ausgesetzt sein." Orr-Ewing, a.a.O., S. 2

monopols mit Interesse. Daß es sich bei dem Umsatz fördernden Konkurrenten der BBC um einen Konkurrenten handelte, der auf kommerzieller Grundlage arbeitete, war für die meisten Rundfunk- und Elektronikfirmen selbstverständlich, von radikalen Torys, wie C.O. Stanley und Robert Renwick, die eine öffentlich-rechtliche Körperschaft als leibhaftigen Sozialismus empfanden, ganz zu schweigen. Die Firma Cossor, von deren Direktoren Orr-Ewing einer war, hatte sich bereits 1943 dafür ausgesprochen, daß die Nutzung der nach dem Kriege in Dienst zu stellenden UKW-Sender auch kommerziellen Organisationen überlassen werden sollte. [1)]

Die Erschließung der oberen Bereiche der Fernsehfrequenzen, insbesondere Band 3, war für die britische Elektronikindustrie von großer Bedeutung. Die weltweite Ausbreitung des Fernsehens eröffnete für die britische Elektronikindustrie sowohl auf der Sender- wie auf der Empfängerseite imposante Exportmöglichkeiten, besonders in Dollargebieten, und die Steigerung der Exporte war zu der Zeit eine lebensnotwendige Aufgabe der britischen Industrie überhaupt. Das Argument einer Ausweitung der Exportchancen fand in der Studiengruppe erhebliches Interesse. Die Interessen der Rundfunkindustrie wurden als identisch mit den nationalen Interessen Großbritanniens erklärt.
Ein Papier der Studiengruppe stellte den Binnenmarkt als eine notwendige Basis für den Export heraus, da der Export die hohen Entwicklungskosten für eine neue Technologie allein tragen konnte und ausländische Käufer einer so komplizierten Maschinerie wenig Vertrauen schenken dürften, wenn diese im eigenen Land nicht in Gebrauch war. [2)]
Die Errichtung eines Wettbewerbsfernsehens würde in Kürze die Rückständigkeit der britischen Fernsehtechnik auf-

---

1) Cossor Research Laboratories, Plan for Postwar Broadcasting in Britain, 1943, zit. nach Coase, a.a.O., S. 148

2) TV Exports, unveröffentlichtes Manuskript

heben, da der Konkurrent auf Frequenzen im Band 3 senden müßte und der britischen Rundfunkindustrie sich somit neue Märkte öffnen würden. Abgesehen von Ausnahmen, wie Stanley und Renwick,kann man annehmen, daß die britische Rundfunkindustrie wohl jeden unterstützt hätte, der für eine Forcierung des Fernsehens in Großbritannien eintrat. Es waren die Konservativen, die sich für die rasche Ausweitung des Fernsehens auf kommerzieller Grundlage einsetzten,und sie fanden in der Rundfunkindustrie einen hilfreichen und starken Partner für ihre Bestrebungen.
Der Vorstandsvorsitzende von Cossor konferierte mehrfach mit Orr-Ewing über die Frage des kommerziellen Rundfunks und sicherte anderen, besonders der Werbeindustrie, seine und Orr-Ewings Unterstützung für ihre Bemühungen zur Errichtung des kommerziellen Rundfunks zu. [1)]

1.8.2. Die Rundfunkindustrie

Der Dachverband der Rundfunkindustrie, das "Ratio-Industry Council" (RIC), hatte sich in einem Bericht an die Beveridge-Kommission für die Errichtung kommerzieller Rundfunkanstalten ausgesprochen. 9/10 des Berichts stammten von Orr-Ewing. Als einheitlich konnte man die Stimmung innerhalb der Rundfunkindustrie jedoch kaum bezeichnen. Konzerne wie EMI und Pye, an deren Spitze Stanley stand, waren starke Befürworter des kommerziellen Rundfunks, andere dagegen, so Thorne, Electric Industries [2)], waren dagegen. Die offizielle Politik der Neutralität des RIC wurde von Robert Renwick kritisiert, der allein in der Elektronikindustrie 14 Direktorensessel innehatte. [3)] "Why all this sitting on the fence? Why the atti-

1) Internal Memorandum, A.C. Cossor, Ltd., 3. Sept. 1952

2) vgl. Wilson, a.a.O., S. 133

3) vgl. ebenda, S. 146

tude that it really hasn't got anything to do with you? I am amazed that in a young and great and virile industry such as yours there should in certain quarters be such hesitation and timidity in putting the competitive television knob on the set." [1]

1.8.3. Die Werbeagenturen

Weitgehend unabhängig von der Rundfunkindustrie wirkten die großen Werbeagenturen und deren Verbände. Es gab lose Kontakte auf informellen Kanälen.
Die Verbände der britischen Werbeindustrie nahmen, ähnlich wie das RIC einen offiziellen Standpunkt der Neutralität ein. Dies geschah aus Gründen, die denen der RIC ähnlich waren. Es waren die großen Werbeagenturen, die Verbindungen zu den USA hatten, und Agenturen, die schon vor dem Krieg Verbindungen zu "Radio Luxemburg" und "Radio Normandie" gehabt hatten, die sich für die Einführung von kommerziellem Fernsehen einsetzten. Kleinere Agenturen, die traditionelle Verbindungen zur Presse hatten und aus verschiedenen Gründen eine Ausweitung des Werbegeschäfts fürchteten, stellten jedoch rein zahlenmäßig die Mehrheit der Mitglieder der Verbände in der Werbeindustrie. Darüber hinaus sah sich die Werbeindustrie mit erhebli-

---

1) "Warum diese Neutralität? Warum diese Haltung, als hätte dies alles mit Ihnen wirklich gar nichts zu tun? Ich bin erstaunt, daß in solch einer jungen, großen und kräftigen Industrie, wie der Ihren, in manchen Bereichen soviel Zögern und Furcht herrscht, den Wettbewerbsknopf an die Fernsehgeräte anzubringen." Robert Renwick, zit. nach Wilson, a.a.O., S. 133

chem Mißtrauen konfrontiert, das ihr aus weiten Kreisen der Bevölkerung entgegengebracht wurde. Schon zur Zeit der BBC-Gründung hatten prominente Tories erklärt, daß sie ihre Rundfunkprogramme nicht durch Marktgeschrei gestört haben möchten. Kirchen und Bildungsinstitutionen waren der Intensivierung des Konsums auch nicht gerade freundlich gegenüber eingestellt, und bei der Labour-Party durfte die britische Werbeindustrie kaum auf Wärme und Verständnis hoffen. Auf der Werbekonferenz in Bournemouth im Mai 1953 hatte der Labour-Politiker Bevan gegenüber den Werbetreibenden erklärt: "I regard modern advertising as one of the most evil consequences of modern society, which is itself intrinsically evil, and everywhere one goes one sees the consequences of this development. ... In a competitive society the consumer is passive, besieged, assaulted, battered, and robbed... Some of the worst features of competitive advertising must be controlled in the interests of the public as a whole so that we shall not need competitive advertising, and in order that the agents of publicity shall be restored to their pristine function to make mankind aware of what is available and not artificially appealing to its worst instincts... You are harnessed to an evil machine which is doing very great damage to modern society, and I hope you will be kept in check." [1)]

---

1) "Ich betrachte die moderne Werbung als eine der übelsten Folgen der modernen Gesellschaft, die ihrem Wesen nach von Übel ist, und überall, wo man hingeht, sieht man die Konsequenzen dieser Entwicklung. In einer Wettbewerbsgesellschaft ist der Konsument passiv, bedrängt, angegriffen, zerschmettert und bestohlen. Manche der schlimmsten Ausprägungen der Wettbewerbswerbung müssen im Interesse der Bevölkerung als Ganzes kontrolliert werden, so daß wir einer wetteifernden Werbung nicht mehr bedürfen, und damit die Mittel der Reklame wieder auf ihre ursprünglichen Funktionen zurückgeführt werden, nämlich die Menschheit darauf aufmerksam zu machen, was es zu kaufen gibt, und nicht an ihre schlechtesten Instinkte zu appellieren. Sie sind an eine üble Maschinerie gekettet, die der modernen Gesellschaft großen Schaden antut,und ich hoffe, daß man sie niederhalten wird."
Aneurin Bevan, zit. n. Woolton: Memoirs..., S. 193

Dies hinderte die einzelnen großen Werbeagenturen jedoch keineswegs daran, sich sehr intensiv mit der Einführung des kommerziellen Rundfunks zu befassen und sich darauf vorzubereiten. Werbetreibende sowie Werbeagenturen, die die elektronischen Medien für ihre Zwecke ausnutzen wollten, teilten britischen Behörden in unverblümter Weise mit, daß sie, wenn die Behörden nicht die Voraussetzungen für Werbung im Rundfunk oder im Fernsehen schafften, ihre eigenen Vorkehrungen treffen würden, wobei es ihnen dann egal wäre, ob das Geld, das man für die Werbung ausgeben würde, in Großbritannien bliebe oder ins Ausland abfließen würde. [1)]

Derartige Äußerungen waren allerdings nur in der allerersten Phase der Diskussion um die Errichtung eines kommerziellen Rundfunkprogramms nach dem zweiten Weltkrieg zu vernehmen. Als unter der Labour-Regierung die Werbeagenturen und ihre Kunden befürchten mußten, daß die Werbung mit einer besonderen Steuer belegt würde, unterblieben derart lautstarke und selbstsichere Äußerungen. Sie waren jedoch einmal gefallen und wurden von anderen Befürwortern des kommerziellen Rundfunks, wie Brabazon und Woolton, in Parlamentsdebatten des öfteren benutzt, um Gegner des kommerziellen Rundfunks von der Aussichtslosigkeit ihrer Position zu überzeugen. Die Werbeagenturen gingen später sehr viel weniger aufsehenerregend vor, und es war ihnen nicht besonders lieb, daß Norman Collins und radikale Tories, wie Stanley und Renwick, nach der Kommerzialisierung des Rundfunks riefen, wobei es für jeden erkenntlich war, daß hier Geld die große Rolle spielte. Sie hätten es vorgezogen, wenn die Rundfunkindustrie sich zu einer einheitlichen Gesellschaft hätte zusammenfinden können. "They have an instinctive suspicion of C.O. Stanley, Norman Collings and Company, and would like to support some set-up which has an obvious primary axe to grind but not so many secondary axes: for example, they would

---

1) vgl. Wilson, a.a.O., S. 135 - 136

like to see the radio receiver manufacturers get together and set up a television transmitting organisation (something like the original B.B.Co.)." [1]
In vielen Gesprächen mit Vertretern des Postministeriums versuchte die Gruppe von Werbeagenturen, Einfluß auszuüben, in einer Situation, als eine endgültige Regelung des kommerziellen Fernsehens noch nicht entschieden war. Die eigenen Vorschläge als die sinnvollsten und praktikabelsten darzustellen, dürfte nicht schwergefallen sein angesichts des geringen Verständnisses von Technik und Wirken der Werbung, das sie bei Vertretern des Postministeriums oft vorfanden. [2] Der Vorschlag, eine Trennung zwischen Werbetreibenden und Rundfunkstation einzuführen, wobei die Verantwortung für das Programm bei der Rundfunkstation liegen sollte - ein Prototyp der späteren ITA - kam von den Werbeagenturen [3].

1.8.4. Die "Associated Broadcasting Development Company" (ABDC)

Eine weitere wesentliche Interessengruppe, die sich für den kommerziellen Rundfunk einsetzte, war das Triumvirat Norman Collins, C.O. Stanley und Robert Renwick. Collins war bis zum Oktober 1950 in leitender Funktion im BBC-Fernsehen tätig gewesen. Er war einer der Kandidaten für den Posten als Leiter des gesamten Fernsehbereichs der BBC.

---

1) "Sie (die Werbeagenturen - d. Verf.) hegen ein instinktives Mißtrauen gegenüber C.O. Stanley, Norman Collins u. Co. und würden gerne eine Organisation unterstützen, die ein offenes, primäres Ziel ansteuert und nicht so viele sekundäre. Z.B. würden sie es gerne sehen, wenn sich die Hersteller von Rundfunkempfängern zusammenschlössen und eine Fernsehgesellschaft, so etwas wie die ursprüngliche BBCo., errichteten." Internal Memorandum, A.C. Cossor Ltd., Sept . 1952; siehe auch Wilson, a.a.O., S. 141 - 142

2) Zum mangelnden Verständnis des Unterschiedes zwischen Spot- und Sponsor-Werbung durch Vertreter der Post siehe Wilson, a.a.O., S.151

3) Warburton, Präsident der "Incorporated Society of British Advertisers" und "Institute of Incorporated Practitioners in Advertising"; Competitive Television, Open Letter to the Postmaster General, London 1953

Als dieser Posten an George Barnes vergeben wurde, der aus der Hörfunkabteilung der BBC kam, kündigte Collins. Gegenüber der Presse erklärte Collins, er sei aus prinzipiellen Erwägungen zurückgetreten, weil die BBC nicht bereit sei, das Fernsehen als eigenständiges Medium zu betrachten und es ständig der Hörfunkhierarchie der BBC unterordnete. Daß Collins' Ideen über das Fernsehen und Fernsehprogramme andere waren als die, die in der BBC-Leitung vorherrschten, war bekannt. [1] Möglicherweise sah Collins eine Möglichkeit, sich als Direktor des BBC-Fernsehens gegenüber der Hörfunkhierarchie durchzusetzen. Damit würde sein Rücktritt verständlich werden. Gegenüber dem Verfasser erklärte Collins, seine Ablehnung des Monopols habe ihn zum Rücktritt aus der BBC bewogen. [2] Möglicherweise hatte Collins Informationen, daß sich innerhalb der konservativen Partei eine ernsthafte Opposition gegenüber dem Rundfunkmonopol der BBC formierte. Jedenfalls tat er sich nach seinem Rücktritt mit zwei bekannten Gegnern des Monopols zusammen mit dem erklärten Ziel, das Hörfunk- und Fernsehmonopol der BBC zu beenden und den kommerziellen Rundfunk in Großbritannien einzuführen. Stanley und Renwick waren reiche Tory-Industrielle mit engen Verbindungen zur konservativen Partei und Parteispitze. Ihre Zuwendungen an die konservative Parteikasse dürften in einem Verhältnis zu ihrem Einfluß gestanden haben. [3]

Collins hatte die Zeit, sich hauptsächlich für die Einführung des kommerziellen Rundfunks einzusetzen. In intensiver Arbeit bemühten sich die drei, in möglichst vielen gesellschaftlichen Bereichen Unterstützung für den kommerziellen Rundfunk zu mobilisieren und dafür zu sorgen, daß die Forderung nach der Einrichtung eines kommerziellen Rundfunks immer stärker vertreten wurde. Sofern

---

1) siehe: Daily Telegraph vom 1.11. 1950

2) Interview mit Norman Collins, London 13. 6. 1974

3) vgl. Wilson, a.a.O., S. 147. Zur Finanzierung der konservativen Partei durch Robert Renwick siehe auch Daily Mirror vom 3.11.54

es nicht gelang, die Gegner zu überzeugen, sollten diese wenigstens dazu überredet werden, sich nicht lautstark gegen den kommerziellen Rundfunk auszusprechen. Collins arbeitete mit einer solchen Intensität an dem Bemühen, Unterstützung für den kommerziellen Rundfunk zu finden, daß er als "Mister Television" bekannt wurde. Der damalige Aufsichtsratsvorsitzende der BBC schrieb ihm eine so herausragende Funktion in der Durchbrechung des BBC-Monopols zu, daß er meinte, ohne Collins hätte es kein kommerzielles Fernsehen in Großbritannien gegeben. [1] Diese Einschätzung wird von anderen, die sich für das kommerzielle Fernsehen eingesetzt haben, nicht ganz geteilt, und es ist wohl anzunehmen, daß es Collins und Co. selbst bei der besten public-relations-Arbeit ohne korrespondierende Aktivitäten innerhalb der konservativen Parlamentsfraktion und ohne die Bestrebungen von Werbeagenturen und Rundfunkindustrie geschafft hätten, die Opposition zu überwinden, die sich gegenüber dem kommerziellen Fernsehen formierte. Keine der einzelnen Interessengruppen dürfte allein stark genug gewesen sein, zum Erfolg zu gelangen. Die konservativen Parlamentsabgeordneten dürften kaum in der Lage gewesen sein, ein Kabinett, das ohnehin schon mit Problemen belastet war, dazu zu überreden, sich mit einem weiteren kontroversen Thema zu befassen, wenn sie ihre Forderung nach einem kommerziellen Rundfunk nicht mit den erklärten Bedürfnissen und Wünschen der Industrie hätten verbinden können. Genauso wäre es der Industrie und den Werbeagenturen schwer gefallen, eine konservative Regierung zu einem in weiten Kreisen unpopulären Schritt zu bewegen, wenn nicht Überlegungen angestellt worden wären, daß auch für die konservative Partei in der Errichtung eines kommerziellen Rundfunksystems ein Vorteil läge. Es bestanden lose Verbindungen zwischen den einzelnen Gruppen; man wußte von der Existenz der anderen, und die gemeinsame Zielrichtung

---

1) vgl. Wilson, a.a.O., S. 144

war bekannt. Collins bekam Protokolle der konservativen Studiengruppe, und die Rundfunkindustrie wußte von den Bemühungen der Werbeagenturen. Von einer engeren Koordination der verschiedenen Interessenten kann jedoch bis 1952 schwerlich gesprochen werden. Das konservative Parteibüro, dem Woolton seinen Stempel aufgedrückt hatte, wurde erst im Laufe der Kampagne zur Errichtung des kommerziellen Rundfunks in Großbritannien zu einer Anlaufstelle und einer Zentrale für die verschiedenen Interessenten.
Collins, Stanley, Renwick und Lord Bessborough von der Benson-Lonsdale-Bank gründeten eine Firma für die Herstellung von Fernsehtechnik und später die ABDC. Diese Firmen waren wichtig, denn sie gaben der public-relations-Arbeit, die Collins leistete, eine Basis und dienten gleichzeitig als Anlaufpunkt für weitere Interessenten für einen kommerziellen Hörfunk oder ein kommerzielles Fernsehen. Nach Auskunft von Collins lagen damals verschiedene Gesuche um Beteiligungen an der ABDC vor. Der Beaverbrook-Presse-Konzern forderte eine 51 %-ige Beteiligung an der Gesellschaft. Dieses Verlangen wurde von Collins und seinen Freunden zurückgewiesen mit dem Resultat, daß sie sich in den Zeitungen des Konzerns einen der heftigsten Gegner des kommerziellen Rundfunks schafften. [1)]

1.9. Das Gesetz zur Errichtung der Independent Television Authority (ITA)

1.9.1. Die weiteren Aktivitäten der "Broadcasting Study Group" und ihrer Mitstreiter

Bevor irgendeine weitere Entwicklung in Richtung auf ein kommerzielles Fernsehen möglich war, mußte die Regierung

1) Interview mit Norman Collins, London, 13. 6. 1974

feststellen, welche Frequenzen für die kommerziellen Fernsehprogramme zur Verfügung stehen würden. Es mußte hierzu erneut das "Television Advisory Committee" (TAC) einberufen werden, das schon in der Vergangenheit den Postminister bei der Zuteilung von Frequenzen beraten hatte. Bei der Einberufung des Komitees zeigte der Minister zum Ärger der Studiengruppe keine sonderliche Eile. Die Gruppe war der Ansicht, daß die Rundfunkindustrie, selbst wenn es noch eine Weile dauerte, bis die Regierung endlich grünes Licht für die kommerziellen Fernsehstationen geben würde, schon lange vorher wissen müsse, auf welchen Frequenzen die kommerziellen Sender arbeiten würden, damit Sender und Empfänger auf diese neue Situation hin eingestellt werden könnten. Sie beriefen sich auf § 10 des Weißbuchs vom Mai 1952 [1], in dem es hieß, daß die Radioindustrie so früh wie möglich die notwendigen technischen Informationen erhalten müsse. Die Studiengruppe war dem TAC gegenüber äußerst skeptisch eingestellt, da dies ihrer Ansicht nach ein Gremium war, das in der Vergangenheit die Pläne der BBC mit Wissenschaftlichkeit abgesegnet hatte und der Tradition der BBC und der Post verhaftet war - zweier Organisationen, die sich mit der Existenz des Monopols, nach Ansicht der Studiengruppe, sehr wohlfühlten. [2] Um sicherzugehen , daß das TAC bei seinen Beratungen sich nicht primär um die Belange der BBC und der Post kümmerte, sondern auch Vertreter der am kommerziellen Fernsehen Interessierten mit Sitz und Stimme in dem Komitee vertreten waren, drängte die Studiengruppe den Assistenten des Postministers, eine Reihe von Persönlichkeiten in das TAC mitaufzunehmen, die sicherstellen sollten, daß bei Beratungen über zukünftige Frequenzen für das Fernsehen die Belange des kommerziellen Fernsehens berücksichtigt wurden. In einem Brief an Gammans schlug Orr-Ewing verschiedene Nominierungen für die Be-

1) CMD 8550

2) Brief Orr-Ewing an David Gammans vom 18. 8. 1952

setzung des TAC vor, von denen die interessantesten die von Collins und Robert Renwick gewesen sein dürften. Ebenfalls im August empfing der Postminister eine Delegation der Studiengruppe unter der Leitung von Profumo, die ihm bei dieser Gelegenheit nochmals zu verdeutlichen suchte, wie dringend die Industrie die technischen Informationen brauche, die das TAC liefern sollte. Sie drängte auf schnelle Einsetzung des Komitees und Erfüllung der Regierungserklärung. Einen Tag vor dem Treffen teilte der Assistent des Postministers der Studiengruppe per Telefon mit, sie müsse damit rechnen, daß der Postminister zu ihrem Anliegen erwidern würde, es gebe keinen Grund zur Eile, denn es würde mindestens vier Jahre dauern, bis eine Wettbewerbssituation im Fernsehen hergestellt sei. Weiterhin gehe die Post, unterstützt durch Ansichten des Beschaffungsministeriums, davon aus, daß die Rundfunkindustrie mit der Wiederbewaffnung vollständit ausgelastet sei und keine freiliegenden Kapazitäten zur Herstellung von Sendungen oder Empfängern vorhanden seien. [1)]

Zu dem ersten Argument erwiderten die Vertreter der Studiengruppe, daß es politisch wichtig sei, rechtzeitig zur nächsten Parlamentswahl das Wettbewerbsfernsehen zu errichten- da es kein gutes Bild von der konservativen Partei hinterlasse, wenn der Eindruck entstehe, die konservative Partei wisse eigentlich nicht, was sie wolle. Wenn man sich einmal für eine bestimmte Politik entschieden habe, dann müsse man sich auch für ihre rasche Umsetzung in die Praxis einsetzen. [2)] Nach ihrer Einschätzung brauche die Rundfunkindustrie mindestens neun Monate, bis sie ihre Fertigung auf die neuen Geräte umgestellt hätte, und deshalb sei die frühzeitige Bekanntmachung

---

1) Orr-Ewing: Notes on a Telephone Conversation with David Gammans, 20. 8. 1952, unveröffentl. Manuskript

2) Orr-Ewing: Some Notes for the Discussion with the Postmaster General, 21. 8. 1952, unveröffentl. Manuskript

der Frequenzen notwendig. Desgleichen sei es schon jetzt wichtig, die im Weißbuch vorgesehene Kontrollkommission einzurichten, denn Interessenten wollten wissen, welchen Regeln und Restriktionen sie unterworfen seien, bevor sie anfingen, Geld zu investieren. Die Vertreter der Studiengruppe hegten ein erhebliches Mißtrauen gegenüber der Post. Nicht gegenüber dem Assistenten des Postministers, einem ihrer wichtigsten Fürsprecher, und auch nicht so sehr gegenüber dem Postminister selber, aber gegenüber den Beamten im Postministerium, die sie aufgrund ihrer langjährigen Zusammenarbeit mit der BBC mit großer Skepsis betrachteten. Wenn die Post sich die Argumentation der BBC zueigen machte, daß diese ihr Fernsehnetz nicht so rasch ausbauen konnte, wie sie es vielleicht gewollt hätte, entsprach sie zwar den Tatsachen, verstärkte aber gleichzeitig die Skepsis derer, die der Ansicht waren, daß der Grund für die langsame Ausbreitung des Fernsehens der fehlende Wettbewerb war. Befürworter des kommerziellen Fernsehens konnten schlecht wissen, daß es der BBC in der Tat von der Labour-Regierung 1951 verboten worden war, über ein bestimmtes Maß hinaus Kapital zu investieren und daß die konservative Regierung dieses Verbot aufrechterhalten hatte. Außerdem würde nach ihren eigenen Berechnungen die Herstellung der elektronischen Einrichtungen von sechs Fernsehstationen, die für eine erste Phase des kommerziellen Fernsehens notwendig wären, nicht mehr als 0,5 % des jährlichen Umsatzes der Rundfunkindustrie ausmachen, und es schien ihnen deshalb nicht einleuchtend, warum dafür Mittel aus der Waffenproduktion abgezogen werden müßten. Auch in der Empfängerindustrie waren ihrer Meinung nach reichlich Kapazitäten zur Herstellung von Fernsehgeräten frei. Eine Delegation der Industrie hatte sogar kürzlich im Beschaffungsministerium geklagt, daß der Verkauf von Geräten rückläufig sei und mit Arbeitslosigkeit in der Industrie gerechnet werden müsse, wenn keine neue Motivation zum Kauf von Fernsehgeräten gegeben werde. [1]

1) Orr-Ewing: Some Notes for the Discussion..., a.a.O., S. 3

Es gelang den Vertretern der Studiengruppe nicht, den Postminister von der Dringlichkeit ihres Anliegens zu überzeugen. Als das Parlament aus den Sommerferien zurückkam, lag immer noch keine Erklärung über die Einsetzung des TAC vor, und auf Anfrage im House of Commons konnte der Assistent des Postministers am 15. Okt. nicht die Namen der Personen bekanntgeben, aus denen sich das Komitee zusammensetzen sollte. Erst nachdem auch im House of Lords auf Initiative der Studiengruppe dem Postminister über die Zusammensetzung des TAC Fragen gestellt wurden [1], wurde die Besetzung des TAC bekanntgegeben. Dem Wunsch der Studiengruppe, die Interessen der Rundfunkindustrie in dem TAC stärker zu repräsentieren, war entsprochen worden. C.O. Stanley und C. Danley Smith verstärkten die Vertretung der Rundfunkinteressen in dem Komitee.
Da die Studiengruppe nun die Ergebnisse der Untersuchungen des TAC abwartete, trat in ihren Aktivitäten vorerst eine Ruhepause ein. Nach dem Ende der Weihnachtspause des Parlaments verbreitete sich aber wiederum Unruhe innerhalb der Gruppe, denn es schien, als ob ein Bericht der TAC lange auf sich warten lassen würde. Seit seiner Einsetzung Ende Okt. 1952 hatte das TAC bis zum Februar 1953 nur ein einziges Mal getagt.

Die Rundfunkindustrie hatte, wie erwähnt, erhebliche Bedenken, daß bei der weiterbestehenden Unsicherheit bezüglich der Einführung des kommerziellen Fernsehens potentielle Käufer von Fernsehgeräten mit ihrer Kaufentscheidung zurückhalten würden, bis Klarheit darüber bestand, ob sie mit ihrem neugekauften Gerät auch das zweite Programm empfangen könnten. Die Industrie war ihrerseits wenig gewillt, die Unsicherheit der Kunden zu kompensieren, indem sie Empfänger produzierte, die für den Empfang von mehreren Programmen ausgerüstet waren, ohne sicher zu sein, daß ein Zweites Programm auch tat-

1) Brief Orr-Ewing an Lord Brabazon vom 28. 10. 1952

sächlich in absehbarer Zeit mit diesen Empfängern zu empfangen sei. Bei weiteren Treffen zwischen der Studiengruppe und dem Postminister wurde dieser Sachverhalt immer wieder deutlich herausgestellt, und man betonte erneut, wie wünschenswert die schnelle Einführung eines Wettbewerbsfernsehens sei. Nach wie vor ging man davon aus, daß das Wettbewerbsprogramm ein kommerzielles Programm mit Sponsorprogrammen sein würde. In einem Schreiben an den Assistenten des Postministers vom 28. 4. 53 verwies Orr-Ewing erneut auf die Bedürfnisse der Rundfunkindustrie und drängte ihn, entsprechende Erklärungen abzugeben, damit der Kauf von Fernsehgeräten, die nur auf ein Programm ausgerichtet waren, nicht vollkommen zum Erliegen käme. "When the T.A.C. Report is published and/or P.Q.s appear in the House I should be grateful if you could consider bringing out the following points:

a) On Timing: 'Some time must inevitably elapse before alternative programmes can be introduced and before transmitting and receiving equipment can be readily available.'
b) On Maintaining Demand: 'I am advised that TV receivers now in sale can be simply and cheaply adapted when the time comes to receive the new transmissions, and the Industry tells me that adapters will be one sale in plenty of time.'" [1)]

Die Bedürfnisse der Konsumenten von Fernsehgeräten kamen hierbei wenig in Betracht. Es ging viel eher darum, die

---

1) "Wenn der TAC-Bericht veröffentlicht wird und/oder parlamentarische Anfragen auftreten, wäre ich dankbar, wenn Sie es einrichten könnten, die folgenden Punkte hervorzuheben:
   a) über den Zeitplan: 'Ein gewisser Zeitraum muß unausweichlich verstreichen, bevor alternative Programme eingeführt werden können und Sende- und Empfangsanlagen zur schnellen Verfügung bereitstehen.'
   b) über die Aufrechterhaltung der Nachfrage: 'Ich werde in Kenntnis davon gesetzt, daß Fernsehempfänger, die jetzt verkauft werden, einfach und billig auf den Empfang der neuen Sendungen umgerüstet werden können, wenn es soweit ist, und die Industrie teilt mir mit, daß Konvertoren frühzeitig in den Verkauf gelangen werden.'" Brief Orr-Ewing an David Gammans vom 28. 4. 1953

Absatzchancen der Rundfunkindustrie positiv zu beeinflussen. "I think it would be prudent not to give any estimate of the price of the adapters, since we don't yet know many of the technical details, etc. If you agree with this viewpoint, you may wish to keep such estimates out of the T.A.C. report, if it is published." [1] Welchen Preis sie für den Empfang der kommerziellen Fernsehprogramme zu zahlen hätten, wurde den Konsumenten noch nicht mitgeteilt und konnte womöglich auch nicht mitgeteilt werden. Zur Beruhigung sollte ihnen lediglich gesagt werden, daß ersicherlich billig sein werde. Interessant ist, daß Orr-Ewing in einem Brief, den er als Abgeordneter im House of Commons an den Assistenten des Postministers schrieb und in dem er sich für die Rundfunkindustrie einsetzte, nicht von der Rundfunkindustrie, sondern von "wir" spricht und daß Kopien dieses Briefes an führende Persönlichkeiten der Rundfunkindustrie weitergeleitet wurden. Auch in außerparlamentarischen Kreisen wurde die Problematik der Gerätehersteller an den Postminister herangetragen. In einem Brief an den Minister wies das "Radio Industry Council" auf die schwerwiegenden Folgen für die Rundfunkindustrie hin, die irgendwelche Bemerkungen über das kurz bevorstehende Wettbewerbsfernsehen für die Industrie haben könnten. [2] Man erwartete gefährliche Stockungen im Absatz von Fernsehgeräten.

Das TAC legte seinen Bericht im Mai 1953 vor. Die vielseitig erwartete Erklärung der Regierung über die Errichtung von kommerziellen Fernsehsendern blieb jedoch aus, was in vielen Kreisen sicherlich zu erheblicher Besorgnis führ-

---

1) "Ich glaube, es wäre ratsam, noch keine Schätzungen über den Preis der Konvertoren abzugeben, da wir die technischen Details usw. noch nicht kennen. Falls Sie mit dieser Ansicht übereinstimmen, könnten Sie vielelicht wünschen, solche Schätzungen aus dem Bericht des TAC heraushalten, falls dieser veröffentlicht wird." Ebenda

2) Radio Industry Council an den Postminister, 30. 4. 1953

te. Diese Besorgnis wurde noch dadurch verstärkt, daß die weltweite Übertragung der Krönungszeremonie der Königin im Juni 1953 der BBC einen erheblichen Prestigegewinn gebracht hatte. Die Verärgerung darüber, daß in den USA die Übertragung der Krönung verschiedentlich für Werbezwecke ausgeschlachtet worden war, hatte den Gegnern des kommerziellen Fernsehens erheblichen Auftrieb gegeben. Dies galt als Beweis für die schon immer befürchtete bodenlose Geschmacklosigkeit des kommerziellen Fernsehens. Diese Ansicht ließ sich kaum mit dem Hinweis entkräften, daß in Kanada und in Australien, also Länder mit engeren Verbindungen zu Großbritannien, kommerzielle Rundfunkketten die Übertragung ohne Einblendung von Werbesendungen ausgestrahlt hätten und die rücksichtslose Kommerzialisierung von Fernsehübertragungen eben eher ein bedauerlicher Auswuchs des amerikanischen Systems sei.- Der Postminister gab am 2. Juli 1953 eine Erklärung zu der zukünftigen Entwicklung des Fernsehens ab, die für die Befürworter des kommerziellen Fernsehens enttäuschend gewesen sein muß. Unter Hinweis auf den Kabinettsbeschluß bestätigte er nochmals, daß die BBC bisher in der Ausweitung ihres Fernsehnetzes eingeschränkt war, erklärte aber, daß diese Einschränkungen hiermit aufgehoben seien. Was die Fürsprecher des kommerziellen Fernsehens jedoch erhofft hatten, nämlich, daß mit dieser Freigabe in einem den Anstand wahrenden Abstand auch für das kommerzielle Fernsehen grünes Licht gegeben würde, trat nicht ein. Im Gegenteil, der Postminister erklärte, daß erst im Herbst mit einem weiteren Weißbuch der Regierung zur Frage des kommerziellen Fernsehens zu rechnen sei. Der Postminister verwies auf die Befürchtungen in bezug auf die Errichtung des kommerziellen Fernsehens und um sicherzustellen, daß eine abschließende Meinungsbildung zu der Frage nicht von falschen Voraussetzungen ausging, sollte eben im Herbst in einem weiteren Weißbuch detailliert dargelegt werden, unter welchen Voraussetzungen kommerzielles Fernsehen arbeiten könnte. Der Minister gab jedoch schon zu dem Zeit-

punkt deutlich zu erkennen, daß mit einer Verwirklichung der ursprünglichen Ideen in keiner Weise zu rechnen sei. Das kommerzielle Fernsehen würde erheblichen Restriktionen unterworfen sein. Es werden Beschränkungen in der Zahl der Fernsehstationen angekündigt, die ein einzelner oder ein Unternehmen besitzen durften. Die Kontrollbehörde, von der die Interessenten ursprünglich nur eine Reihe von losen Grundsätzen für ihr Programm und ihre Werbung erwartet hatten, sollte regelrechte Zensurrechte erhalten. Es würde kein Sponsor-Fernsehen geben. Die Rundfunkstation, deren Lizenz der Postminister auf Anraten der Kontrollbehörde zurückziehen konnte, sollte für das Programm verantwortlich sein und nicht der Werbetreibende. Es war ferner vorgesehen, der Kontrollbehörde das Recht auf Beschränkung der Sendezeit zuzusprechen sowie das Recht, Anteile der Werbung am gesamten Programm festzusetzen und verschiedene Produkte von der Werbung auszuschließen.
Die Erklärung des Postministers rief bei vielen der Interessenten momentan heftige Verärgerung hervor. [1] Es ist jedoch zweifelhaft, ob man Wilson in seiner Einschätzung folgen kann, daß in dieser Zeit (Juni/Juli 1953) für alle, bis auf eine Handvoll inbrünstiger Fürsprecher, die Sache verloren schien. Diese Einschätzung wird z.B. von Orr-Ewing als absoluter Unsinn bezeichnet. Natürlich hatte die Regierung Restriktionen angekündigt; diese beruhten jedoch weitgehend auf Vorschlägen, die die Werbeagenturen selbst eingereicht hatten, um angesichts der nach wie vor gespaltenen Situation im Kabinett doch zu einer für sie positiven Lösung zu kommen.
Sicherlich wäre es den Befürwortern lieber gewesen, wenn die Regierung sich voll hinter ihre Ziele gestellt hätte, aber eine Absage an das kommerzielle Fernsehen war nicht erfolgt, und bei den Verbindungen, die zwischen den verschiedenen Interessengruppen herrschten, konnte wohl davon ausgegangen werden, daß man offensichtlich im Kabinett nach wie vor nach Möglichkeiten suchte, um zu ei-

1) vgl. Wilson, a.a.O., S. 182

ner gemeinsamen Basis zu kommen, und sich dafür sogar einen Termin gesetzt hatte. Auch dürften die Wünsche der Rundfunkindustrie befriedigt gewesen sein, die ja zur Sicherung ihres Absatzes von einkanaligen Fernsehgeräten darauf gedrängt hatte, nicht voreilig von der bevorstehenden Einführung des kommerziellen Fernsehens zu reden.

Die Sache war also keineswegs verloren. Man kann jedoch annehmen, daß die Erklärung des Postministers als erheblich verbesserungswürdig angesehen wurde und im Laufe der Monate bis zur endgültigen Veröffentlichung des zweiten Weißbuchs zur Fernsehpolitik Gegner und Befürworter des kommerziellen Rundfunks noch einmal sämtliche Kräfte mobilisierten, um für sich ein Maximum zu sichern. Zwei Organisationen wurden ins Leben gerufen, jeweils mit dem Ziel, das kommerzielle Fernsehen zu verhindern bzw. zu fördern. Die konservativen Befürworter beschlossen, das Thema auf die Tagesordnung der jährlichen Konferenz der Partei im Oktober zu setzen. Ihre engen Verbindungen zum Parteivorsitzenden dürften dabei förderlich gewesen sein. Die Spannungen im Kabinett und der Druck, der von verschiedenen Grppen auf das Kabinett ausgeübt wurde, waren so stark, daß sich der Postminister im August noch einmal veranlaßt sah, vor der ungekündigten Veröffentlichung schon auf einige Grundsätze des zukünftigen Fernsehmodells zu verweisen. Die erneute Bestätigung, daß es in Großbritannien kein Sponsor-Fernsehen geben werde und das britische kommerzielle Fernsehen eben nicht mit dem amerikanischen vergleichbar sein werde, war wohl als Versuch zu werten, die Gegner des kommerziellen Fernsehens zu befriedigen, die offensichtlich doch eine sehr starke Position hatten. Ihnen sicherte der Postminister in seiner Erklärung auch zu, ihre Überlegungen bei der Formulierung der konservativen Politik zu berücksichtigen. "We realize the misgivings that have been expressed by thoughtful and serious people, and, in the plan that we put forward in our autumn White Paper, we will show that we respect these

feelings." [1] Die Werbeindustrie nahm diese Verbergung des Postministers vor den Gegnern des kommerziellen Fernsehens zum Anlaß, ihn für die vermeintliche Akzeptierung ihrer Vorschläge zur Trennung von Werbung und Programm zu loben, und war dankbar für den an die Gegner gerichteten Hinweis, daß das britische kommerzielle Fernsehen etwas anderes sein würde als das amerikanische. Gleichzeitig warnte sie jedoch den Postminister, in seiner konzilianten Art nicht zu sehr auf die Wünsche der Gegner des kommerziellen Fernsehens einzugehen. "You have said that you believe in freedom; freedom for industry, freedom for trade, freedom of the Press and of art. A free, unfettered competitive television service offers a challenge to artists and technicians, to businessmen and to advertising experts. In spite of this, you will be urged to impose upon the licensee a number of unnecessary and crippling restrictions concerning the amount and method of advertising to be allowed and the method of its introduction into the programme. We are confident that you yourself will unterstand how dangerous it would be to legislate too closely in advance for television, the vast potentialities of which have not yet been fully developed in this or any other country." [2]

---

1) "Wir erkennen die Zweifel an, die denkende und seriöse Leute zum Ausdruck gebracht haben, und in dem Plan, den wir in unserem Weißbuch im Herbst vorlegen werden, werden wir zeigen, daß wir diese Überlegungen respektieren." press association: Report of the Postmaster General's Speach at Mottram/Cheshire, 29. Aug. 1953

2) Sie haben gesagt, daß Sie an die Freiheit glauben; Freiheit für die Industrie, Freiheit für den Handel, Freiheit für Presse und Kunst. Ein freier ungebundener Wettbewerbsfernsehdienst bedeutet eine Herausforderung an Künstler, Techniker, Geschäftsleute und Werbeexperten. Trotzdem wird man Sie drängen, dem Lizenzinhaber eine Anzahl von unnötigen und verkrüppelnden Restriktionen aufzuerlegen in bezug auf die Menge und Methode der Werbung, die zulässig sein soll, und der Methode ihrer Einbringung in das Programm. Wir sind zuversichtlich, daß Sie verstehen werden, wie gefährlich es wäre, wenn man den gesetzlichen Rahmen des Fernsehens, dessen riesiges Potential weder in die-

Bei den Befürwortern des kommerziellen Fernsehens war man über die Heftigkeit der Oppositon überrascht, die sich gegenüber ihren Plänen zeigte. "If you are taking on, I don't think we realized what we were taking on at the time, the whole film industry,a lot of the press all the bishops, some formidable political opponents, the whole of the Labour Party, part of the Liberal Party, what is staggering is that because our thoughts were correct, I think in the end they prevailed." [1] Die Ziele der Befürworter ließen sich in ihrer ursprünglichen Form nicht durchsetzen. Man versuchte in allen Bereichen seine Stärke zu beweisen, aber man erkannte gleichzeitig die Schwierigkeiten, die das Kabinett hatte, und nahm diese zur Kenntnis. Nachdem der Finanzminister Butler nochmals ausdrücklich erklärt hatte, daß die Regierung es mit der Einführung des kommerziellen Fernsehens ernst meinte, erklärte sich das 1922-Komitee zu einem Kompromiß bereit.

Gleichzeitig bemühte man sich darum, die Stärke der eigenen Position sehr wirkungsvoll hervorzukehren, um bei dem anstehenden Kompromiß möglichst viel für sich selbst herauszuholen. Nachdem das Thema schon mehrere Jahre in der konservativen Partei kontrovers diskutiert worden war, wurde es im Oktober 1953 offiziell auf dem Parteitag der konservativen Partei behandelt, zu einer Zeit, als die Diskussion um die endgültige Form des kommerziellen Fernsehens noch nicht abgeschlossen war. Mit wenigen Gegen-

---

sem noch in irgendeinem anderen Land bisher voll entwickelt ist, im voraus zu eng faßte." Open Letter to the Postmaster, General, 23. 9. 1953, S. 3 - 4

1) "Wenn man sich anlegt - und wir wußten damals gar nicht, mit wem wir uns alles anlegten, mit der gesamten Filmindustrie, einem großen Teil der Presse, allen Bischöfen, einigen großen politischen Gegnern, der gesamten Labour-Party und Teilen der liberalen Partei, dann ist es verblüffend, daß unsere Gedanken sich am Ende durchsetzten, weil wir Recht hatten." Orr-Ewing, Interview, London, 17. 6. 1974

stimmen wurde eine Resolution des Vorsitzenden der Studiengruppe, Robert Grimstone, verabschiedet, die das Monopol der BBC autoritär in seiner Konzeption nannte, da es in direktem Gegensatz zu den Prinzipien stand, für die die konservative Partei eintrat. Die Politik der Regierung wurde unterstützt, und die Errichtung des kommerziellen Fernsehens ausdrücklich zu einem Bestandteil der konservativen Politik erhoben. Das Schattendasein, das die Studiengruppe in der Vergangenheit streckenweise geführt hatte, war somit endgültig am Ende. Es mag bezweifelt werden, ob die Behandlung der Frage des kommerziellen Fernsehens auf dem konservativen Parteitag für dessen Befürworter eine risikoreiche Angelegenheit war. Politologische Analysen konservativer Parteitage haben gezeigt, daß die Partei sich in den seltensten Fällen gegen den Willen der Parteiführung äußerte und Parteitage im großen und ganzen zur Absegnung der Regierungspolitik dienten. [1)]

Bezeichnend war aber auch das sehr niedrige Niveau der wenigen Beiträge, die zur Aufrechterhaltung des Rundfunkmonopols aufriefen. Ein Redner sorgte für besonderen Nachdruck seiner Überlegungen gegen die Errichtung des kommerziellen Fernsehens, indem er gleich zu Anfang erklärte, er sei Besitzer eines Kinos und wäre gegen das Fernsehen überhaupt. Für ihn wäre kommerzielles Fernsehen die kostenlose Bereitstellung von Unterhaltung, und unter lauten Hurra-Rufen der Delegierten erklärte er, daß der Staat, wenn man in diese Richtung ginge, auch kostenlos Bier verteilen könnte. [2)]

---

1) vgl. Wilson, a.a.O., S. 186

2) Times vom 9. 10. 1953, S. 3

1.9.2. Die Formulierung der Kompromißlösung

Mit den Absichtserklärungen der Regierung waren die Probleme, die mit der Einführung eines kommerziellen Fernsehsystems verbunden waren, aber noch lange nicht aus der Welt geschafft. Die technische Situation, wie sie das TAC inzwischen dargestellt hatte, ließ praktisch nur ein einziges Werbefernsehprogramm zu. Die Entwicklung des Ausbaus würde auch erhebliche Zeit in Anspruch nehmen, so daß in der Anfangsphase nur in den Ballungszentren ein zweites Fernsehprogramm empfangen werden könnte. Die Post war damit wieder in einer ähnlichen Position wie schon bei der Gründung der BBC. Es stand nur eine sehr begrenzte Zahl von Sendemöglichkeiten zur Verfügung, während mit einer erheblichen Anzahl von Antragsstellern zu rechnen war, die kommerzielle Fernsehprogramme betreiben wollten. Darüber hinaus war nach wie vor die Opposition gegen jede Form des kommerziellen Fernsehens ausgesprochen stark. So begann erneut die Suche nach einem möglichst tragfähigen Kompromiß. Die vorgeschlagene Trennung zwischen Werbetreibenden und Programmverantwortlichen und die Zusicherung einer Aufsichtsbehörde waren Zugeständnisse, die noch nicht attraktiv genug waren, um die Gegner des kommerziellen Rundfunks zu befriedigen. In dieser schwierigen Situation wurde in der konservativen Parteiführung ein Modell entwickelt, das noch eine weitere Gewaltenteilung innerhalb des kommerziellen Rundfunks vorsah. Nicht nur sollten Programm und Werbung strikt getrennt sein, sondern auch Programm und Sendetechnik sollten von verschiedenen Organisationen betrieben werden. Die Technik sollte dabei nicht von Privatleuten betrieben werden, sondern in den Aufgabenbereich der Kontrollbehörde fallen, die sich durch die Vermietung der Sendeanlagen an die Programmgesellschaften finanzieren würde. Anscheinend hat in dieser entscheidenden Phase,als das Modell der späteren ITA entwickelt wurde, die Studiengruppe nur geringen Einfluß ausgeübt. Das Modell wurde

von der konservativen Parteizentrale in Absprache mit den wirtschaftlichen Interessenten entwickelt. "Before the war, if there had not been a war, we would have had a general election and we were putting forward at the time for public ownership of the generation of electricity and the private ownership of the distribution of electricity. I dug this proposal out of the archives and said to Norman Collins, would it work, if we apply the same principle to television and he said it would. We consulted people in America, where there was already a precedent for this kind of operation. And so we put it forward as a kind of compromise to the cabinet, which was rather split for and against. The PMG Lord de la Warr was very pleased, because it got him off the hook, because it gave him the authority to control the more rabid private enterprisers, because he could control the broadcasting masts and aerials, and he set up an authority to look into programme content and set up an authority to issue licenses." [1)]

Es ist schwer denkbar, daß eine der wichtigsten Gruppen, die über Jahre hinweg für die Errichtung des kommerziellen Rundfunks in Großbritannien gearbeitet hatte, in den entscheidenden Phasen keine tragende Rolle gespielt haben soll. Andererseits ist es nicht verwunderlich, wenn die Parteizentrale ihr Modell nicht mit den Parlamentariern, sondern mit denen diskutierte, die schließlich und endlich damit arbeiten mußten.

---

1) "Vor dem Krieg, wenn es keinen Krieg gegeben hätte, hätten wir eine Wahl gehabt, und wir stellten damals zur Debatte,die Erzeugung von Elektrizität als Gemeineigentum anzusehen und die Verteilung von privaten Gesellschaften betreiben zu lassen. Ich wühlte diesen Vorschlag aus den Archiven hervor und fragte Norman Collins, ob es funktionieren würde, wenn wir dieses Prinzip auf das Fernsehen anwendeten. Er sagte ja, und wir fragten Leute in Amerika, wo es ja so etwas schon einmal gegeben hatte. Und diesen Vorschlag boten wir dann dem Kabinett, das ziemlich gespalten war, als Kompromiß an. Der Postminister, Lord de la Warr, war sehr erfreut über die Idee, denn sie half ihm aus der Klemme. Sie gab ihm die Autorität, die fanatischeren Unternehmer zu kontrollieren, denn er konnte die Sendeanlagen kontrollieren und eine Behörde errichten, die Programme überprüfte und Lizenzen erteilte."
Interview mit Mark Chapman-Walker, London, 13. 6. 1974

Der Streit um die Errichtung des kommerziellen Fernsehens in Großbritannien war praktisch von diesem Zeitpunkt an entschieden. Man hatte eine Möglichkeit gefunden, auf die sich das Kabinett einigen konnte. Es lag ein Parteibeschluß vor, die wichtigsten Komitees der konservativen Parlamentsfraktion hatten sich für das kommerzielle Fernsehen ausgesprochen, und eine Gruppe, die sich um eine Sendelizenz bemühte, sowie Verbände aus der Werbewirtschaft hatten dem vorgeschlagenen Modell seine Lebensfähigkeit bescheinigt. [1] Der Kompromiß wurde als Regierungsweißbuch am 13. Nov. 1953 veröffentlicht. [2]

1.9.3. Das zweite konservative Weißbuch zur Rundpolitik (Cmd 9005)

Die Schwierigkeiten der Regierung waren damit noch nicht beseitigt, denn es setzte erneut eine heftige Kritikwelle ein. Die Debatte über das Weißbuch im House of Lords am 25. und 26. Nov. 1953 [3] markierte einen Höhepunkt der Heftigkeit, mit der das Thema des kommerziellen Fernsehens diskutiert wurde. Viele Gegner schienen damals nicht erkannt zu haben, daß die prinzipielle Entscheidung über das Ob und das Wie gefallen war und es von diesem Zeitpunkt an nur noch möglich war, das Konzept in Details zu ändern. Die Schärfe, mit der Lord Hailsham in der Begründung seines Antrags die Regierungspolitik verdammte, sowie der dramatische Abschluß, den er der Debatte gab, dürften kaum dazu beigetragen haben, Vertreter der Regierungspolitik zu bewegen, eine konziliantere Haltung einzunehmen. Die Regierung vermied auch jedes Risiko einer Abstimmungsniederlage, und die Parteileitung hatte konservative Vertreter im House of Lords dringend aufgefordert,

---

1) siehe Wilson, a.a.O., S. 188 und 190

2) Memorandum on television policy, Cmd 9005

3) H.C. Debs, Band 184

bei der Debatte über das Weißbuch anwesend zu sein und die Regierung bei der Abstimmung zu unterstützen. Abschließend erklärte Lord Salisbury für die Regierung, daß sie bereit sei, einige Vorschläge zu überprüfen, die aus den Reihen der Opposition kamen. Es waren hiermit Beiträge des Erzbischofs von Canterbury gemeint und von Lord Waverley, dem Präsidenten des Nationalen Television Council. Diese verhehlten zwar nicht ihre Abneigung gegenüber dem kommerziellen Fernsehen, erkannten aber offensichtlich die Realitäten, denn durch das Einbringen von ernstgemeinten und ernst zu nehmenden Vorschlägen gingen sie den einzigen Weg, der ihnen noch eine Einflußnahme ermöglichte. Die Regierung war bereit, über die Zukunft des kommerziellen Fernsehens zu verhandeln, aber eben nur unter der Voraussetzung, daß man über kommerzielles Fernsehen sprach und nicht darüber, ob ein kommerzielles Fernsehsystem eingeführt werden sollte.

Die Debatte im House of Commons am 14. und 15. Dez. 1953 war in der Tendenz noch heftiger als die im House of Lords. Die Times beschrieb die Stimmung als eine Szene von Krach und Durcheinander, wie man sie selten im Haus sah. [1] Aus den Reihen der Opposition waren beschwichtigende Töne kaum zu erwarten. Die Labour-Party hatte die Rundfunkfrage zur Parteifrage erhoben und erklärt, sie werde bei der nächstbesten Gelegenheit ein kommerzielles Fernsehen wieder abschaffen. Gleichzeitig forderten ihre Sprecher einen Allparteienausschuß über die Zukunft des Rundfunkwesens sowie eine freie Abstimmung über das Weißbuch der Regierung. Es darf angenommen werden, daß es sich bei diesen Forderungen weitgehend um oppositionelle Verbalradikalismen handelte, von denen eigentlich niemand aus den Reihen der Opposition erwartete, daß die Regierung darauf eingehen würde. Aus der Studiengruppe wurde ebenfalls heftige Kritik an der Regierungspolitik geübt, wie

1) Times am 16. 12. 1953

sie im Weißbuch dargestellt war, Anthony Fell, der Sekretär der Gruppe, erklärte, daß es sich bei dem Weißbuch wahrscheinlich um das deprimierendste Dokument handelte, das er je im Leben gelesen hatte. Auch dies erweckte eher den Anschein eines Schattengefechts als harter Opposition. Im internen Rundschreiben der Studiengruppe wurde der Kompromißcharakter des Regierungsweißbuchs durchaus erkannt und akzeptiert. [1] Echte Besorgnis herrschte jedoch nach wie vor über den Zeitplan, über den die Regierung wiederum in ihrem Weißbuch keine genauen Angaben gemacht hatte. "For the above reasons, there must be some doubt as to whether the Government is really anxious to get on with the job of breaking the monopoly". [2] Man fragte sich auch, ob man auf der Suche nach einem Kompromiß nicht doch zu weit zurückgewichen war. Die Einschränkungen, denen das kommerzielle Fernsehen durch Einwirkung der Opposition unterworfen werden sollte, schienen vielen zu limitierend, als daß sich ein privates Unternehmen innerhalb dieser engen Grenzen entfalten könnte. [3]

Während der Erarbeitung des Gesetzentwurfs und im Laufe der Behandlung des Gesetzes im Parlament wurde nochmals von allen Seiten sehr heftig versucht, Einfluß zu nehmen auf die endgültige Form des kommerziellen Fernsehens. Delegationen der Gegner des kommerziellen Fernsehens wurden von der Regierung empfangen, [4] und auch die konservative Studiengruppe setzte ihre Arbeit fort. Sie war inzwischen in dem offiziellen konservativen Rundfunkkomitee aufgegangen.

---

1) Television, Some Notes on the Government's White Paper, unveröffentl. Manuskript vom 18. 11. 1953

2) "Aus den obengenannten Gründen müssen sich Zweifel ergeben, ob die Regierung ernsthaft bemüht ist, die Durchbrechung des Monopols durchzuführen." Ebenda, S. 3

3) Interview Orr-Ewing, London, am 17. 6. 1974; vgl. auch Wilson, a.a.O., S. 190 ff.

4) vgl. Wilson, a.a.O., S. 192

1.9.4. Die Verabschiedung des Gesetzes

Am 4. März 1954 brachte die Regierung den Gesetzentwurf zur Errichtung der ITA ein, der am 30. Juli desselben Jahres in Kraft trat. Im Laufe der parlamentarischen Behandlung hatte es nicht weniger als 206 Änderungsanträge gegeben, die aber das Wesen des Entwurfs nicht änderten. Die Regierung hatte Vorschläge in den Gesetzentwurf aufgenommen, die bei der Debatte des Weißbuchs im House of Lords vorgebracht waren. Es waren Möglichkeiten eingebaut worden, besonders in den Anfangsjahren, die völlige Abhängigkeit der ITA von Werbeeinnahmen zu mindern. Der Entwurf selber stieß auf Skepsis und gar Enttäuschung in weiten Kreisen derer, die sich für die Errichtung eines privaten Rundfunks eingesetzt hatten. Wer jedoch nicht so sehr mit Prinzipfragen beschäftigt war, sondern eher die gesetzlich geschaffenen Möglichkeiten zur Errichtung kommerzieller Fernseanstalten nutzen wollte und auch Einfluß auf die Gestaltung des Gesetzes hatte, der äußerte sich eher positiv darüber. Robert Renwick erklärte, die Einschränkungen des Gesetzes würden von wahren Anhängern des freien Unternehmertums bedauert. Man könne jedoch davon ausgehen, daß das freie Unternehmertum zur Kooperation bereit sei. Voraussetzung sei, daß die Behörde sich auf keinen Fall zu einer Programmplanungs- oder Programmherstellungskorporation entwickeln würde. [1)]

Die ITA war von ihrer ganzen Konzeption her nicht darauf angelegt, die Programmgesellschaften, die ihre Sendeanlagen mieteten und deren Programme sie überwachte, als Kontrahenten zu betrachten. Einschränkungen und Regeln wurden zwar als notwendig erachtet, aber schon im Weißbuch der Regierung hatte es geheißen:
"In practice, the fewer rules and the less day to day

---

1) zit. nach Wilson, a.a.O., S. 200

interference the better. [1] Ein gleichbleibender freundlicher und konstruktiver Kontakt zwischen der Korporation und den einzelnen Programmgesellschaften wurde gewünscht. Es entwickelte sich dann auch in der Tat ein enges Verhältnis zwischen der ITA und den einzelnen Programmgesellschaften, was den Gegnern des kommerziellen Rundfunk immer wieder Anlaß zu heftigen Beschwerden gab. [2]

Erwartungen, daß das kommerzielle Fernsehen aufgrund der starken Einschränkungen durch die Bestimmungen des Gesetzes nicht überlebensfähig sein würde, wurden in der Praxis nicht bestätigt, und es gab noch vor dem eigentlichen Sendebeginn des zweiten Fernsehprogramms kaum Zweifel, daß die Programmgesellschaften spätestens nach einem Jahr in der Gewinnzone arbeiten würden. "Some judges, who ought to be well placed to know, if anyone can at this early stage of the game, suggest that Associated Broadcasting ought to have a good chance of braking even during its first twelve months of operations; and they suggest that if Associated Rediffusion, which has had to undertake some exceptional expenditure, does not break even until its second year of operation, it will fail this year only by a narrow margin." [3]
In der Tat erwiesen sich sämtliche veröffentlichten Schät -

---

1) "In der Praxis werden sich die wenigsten Regeln und die wenigsten tagtäglichen Eingriffe als das beste erweisen." CmD 9005

2) vgl. Jenkins, Clive: Power behind the Screen, London, Macgibbon & Keene Ltd. 1961

3) "Manche Beobachter, die einen guten Überblick haben, sofern die Sache überhaupt schon überschaubar ist, meinen, daß 'Associated Broadcasting' in den ersten zwölf Monaten seiner Tätigkeit kostendeckend arbeiten könnte. Falls 'Associated Rediffusion', die aufgrund außergewöhnlicher Umstände erhebliche Investitionen unternehmen mußte, erst im zweiten Jahr ihrer Tätigkeit kostendeckend arbeiten kann, meinen sie, daß es diese Grenze in diesem Jahr nur sehr gering unterschreiten wird."
The Economist, 24. Sept. 1955, S. 1047; siehe auch Financial Times, 21. Sept. 1955

zungen über die Größenordnung der Summen, die die Fernsehwerbung einnehmen würde, als zu gering. Drei Jahre nach Aufnahme ihrer Tätigkeit mußten sich die Programmgesellschaften der ITA darüber beklagen, daß sie zu hohe Profite erwirtschafteten, was auf Mißtrauen weiter Kreise der Gesellschaft stieß. Es waren jedoch gerade diese Profite, die es in den nachfolgenden Jahren bestimmten Kreisen in der BRD immer wieder attraktiv erscheinen ließen, Versuche zu unternehmen, auch in der Bundesrepublik das Geschäft mit dem Werbefernsehen Privatleuten zugänglich zu machen.

1.10. Die öffentliche Diskussion zur Errichtung des kommerziellen Fernsehens

1.10.1. Umfragen

Die Frage der Kommerzialisierung des Rundfunks wurde über Jahre hinweg in besonderer Intensität diskutiert. Interessengruppen und Interessenverbände machten ihre Ansprüche geltend und versuchten, diese durchzusetzen. Gegner des kommerziellen Fernsehens, die ihrerseits auch wieder Interessen vertraten, waren nicht weniger lautstark in ihrer Ablehnung.
Gegner und Befürworter zogen zur Unterstützung ihrer Argumentation oft Ergebnisse von Umfragen heran. Von diesen Ergebnissen hatten manche jedoch nur geringe Aussagekraft. Der konservative Abgeordnete Orr-Ewing wies auf eine Gallup-Umfrage hin, nach der 60 % auf die Frage "Sind Sie für das kommerzielle Fernsehen?" mit "ja" geantwortet hatten. [1] Ob diese Umfrage repräsentativ war, darf bezweifelt werden.
Schon die Ergebnisse von Umfragen über die schichtenspezifische Rezeption der BBC-Programme, die Coase zi-

1) Rede des Abgeordneten Orr-Ewing, Manchester, am 29. 9. 1953

tiert [1], die verschiedenen Analysen der konservativen Studiengruppe und schließlich die immense Popularität, der sich das kommerzielle Fernsehen schon bald nach seiner Errichtung erfreute, wiesen darauf hin, daß in der breiten Bevölkerung ein großes Bedürfnis nach mehr Fernsehprogrammen herrschte und besonders nach Programmen der Art, wie sie das kommerzielle Fernsehen lieferte. Ein Ja zum kommerziellen Fernsehen konnte deshalb nicht unbedingt als eine prinzipielle Meinungsäußerung über die Organisationsform eines Massenmediums gewertet werden, sondern konnte schlicht den Wunsch nach mehr Unterhaltungssendungen beinhalten.

Eine andere Umfrage des Gallup-Instituts machte deutlich, daß kommerzielles Fernsehen in weiten Kreisen der Bevölkerung durchaus nicht mit der vorbehaltlosen Zustimmung durch überwältigende Mehrheiten rechnen konnte, wie es in der erwähnten Untersuchung schien. [2] Es bestand ein breit gestreuter Wunsch nach mehr Fernsehen, besonders bei Besitzern von Fernsehgeräten. Daß der Hersteller eines zweiten Fernsehprogramms unbedingt eine kommerzielle Programmgesellschaft sein sollte, konnte man aus den Angaben nicht schließen. Auf die Frage, ob mehr Fernsehstationen gebaut werden sollten, um Zuschauer mit einer Auswahl von Fernsehprogrammen zu beliefern, sprachen sich 74 % der Befragten der Gallup-Untersuchung für die Ausweitung des Fernsehsendenetzes aus. Gefragt, wer diese Sendestationen kontrollieren sollte, nannten von den Befragten 34 % eine öffentliche Korporation, 32 % die BBC; 19 % wußten es nicht, und nur 15 % erklärten, die neuen Sender sollten von privaten Gesellschaften kontrolliert werden. Derartige Ergebnisse von Umfragen sind für eine Analyse der Errichtung der ITA von keiner sonder-

---

1) Coase, a.a.O., S. 201 - 202

2) Gallup-Poll, zit. nach: Monthly: Summary of Reports on Public Opionion, Nov. 1953, Conservative Central Office, Nov. 1953, unveröffentlichtes Manuskript

lich gewichtigen Bedeutung, da sie wenig Einfluß auf den Lauf der Entwicklung hatten. Die Befürworter des kommerziellen Fernsehens fühlten sich in ihren Bestrebungen von dieser Untersuchung gestützt, denn sie zeigte, daß ein Bedürfnis nach mehr Fernsehen vorhanden war. Gegner des kommerziellen Fernsehens konnten aus ihnen eine nicht minder starke Bestätigung ziehen, denn nur 15 % der Befragten hatten sich für private Gesellschaften ausgesprochen. Die Ergebnisse von Umfragen dieser Art hatten keine große Relevanz für das, was schließlich geschah, denn den Befragten wurde nie die Chance gegeben, über die Zukunft des britischen Rundfunks in Wahlen selbst zu entscheiden. Die Diskussion um das Für und Wider des kommerziellen Rundfunks war eine Diskussion unter Meinungsführern, bei der prinzipielle Erwägungen oftmals hinter den finanziellen zurückblieben.

1.10.2. Das "National Television Council" (NTC)

Gegner und Befürworter des kommerziellen Fernsehens schufen in einer entscheidenden Phase der Formulierung der konservativen Regierungspolitik Organisationen, die zu einer stärkeren Verbreitung der eigenen Argumente und Ansichten beitragen sollten. Dies geschah weniger mit dem Ziel, einen Diskussionsprozeß in der Öffentlichkeit in Gang zu setzen, als in Verhandlungen mit der Regierung auf einen breiten, mehr oder weniger künstlich hergestellten Rückhalt der eigenen Position verweisen zu können.

Die Gegner hatten es lange Zeit versäumt, ihrer Gegnerschaft eine Form zu geben, sich zusammenzuschließen und in die öffentliche Diskussion, die eher eine veröffentlichte Diskussion in der Presse war, sowie in die Diskussion innerhalb der Regierung einzugreifen. Dies lag sicherlich auch daran, daß alte konservative Staatsmänner, Universitätspräsidenten und Bischöfe, deren Zugehörigkeit zu dem britischen Establishment kaum bestritten werden dürfte die Beteiligung breiter Schichten der

Bevölkerung an einer politischen Auseinandersetzung als höchst befremdlich empfanden. Wie im Vorangegangenen dargelegt, hatte sich jedoch die konservative Partei erheblich gewandelt, und die Regierungspolitik wurde nicht mehr ausschließlich in mehr oder weniger informellen Gesprächen in Londoner Clubs formuliert. Erst als sich das "Old Boys'Network", das Netz von Verbindungen ehemaliger Schüler exklusiver britischer Privatschulen, als unzureichend für eine effektive Verhinderung der Kommerzialisierung des Rundfunks erwiesen hatte und die Entscheidung der Regierung schon längst für das kommerzielle Fernsehen gefallen war, kam es zu einem Zusammenschluß der Gegner.[1] Auf die Initiative des Labour-Abgeordneten Christopher Mayhew formierte sich seit dem Februar 1953 in einer Serie von Gesprächen in kleinen Gruppen der Anfang einer Organisation, die das Prinzip des Rundfunks als Dienst an der Öffentlichkeit aufrecht erhalten wollte. Die daraus entstandene Organisation erhielt im weiteren Verlauf der Auseinandersetzung den Namen "National Television Council" (NTC).
Zusammen mit Lord Simon auf Wythenshawe, einem ehemaligen Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums der BBC, und Mary Stocks, einem Mitglied der Beveridge-Kommission, ging man daran, die Gegner des kommerziellen Fernsehens zu organisieren. Hierbei kam eine höchst eigenartige Allianz recht unterschiedlicher Interessengruppen zustande, bei der bekannte und ehrwürdige Konservative und Liberale, Bischöfe und Bildungsautoritäten mit Vertretern der Labour Party und den Gewerkschaften zusammenarbeiteten, um die Kommerzialisierung des britischen Rundfunks zu verhindern. Das Ansehen der Persönlichkeiten, die sich der Organisation durch persönlichen Arbeitseinsatz oder durch ihren Namen zur Verfügung stellten, und der Respekt, der ihnen und ihrer Ansicht gezollt wurde, waren zweifelsohne besonders wichtige Faktoren, denn sie verschafften Zugang zu Mitgliedern des Kabinetts. Die Meinung führender Konservativer aus dem House of Lords oder wichti-

1) Interview mit Sir Hugh Carlton Greene, London 17. 6. 1974

ger Kirchenfürsten konnte schlecht mißachtet bleiben. Dies bedeutete jedoch gleichzeitig eine Schwächung der Organisation, denn entsprechend den Ansichten und Praktiken vieler ihrer Mitglieder war sie in der politischen Auseinandersetzung an Verhaltensschemata gebunden, die die Befürworter des kommerziellen Rundfunks schon längst hinter sich gelassen hatten. Sie fanden den Gedanken sicherlich höchst ungewöhnlich, einer Organisation beizutreten, die mit dem Verweis auf eine breite Basis versuchte, Einfluß auf Regierungsentscheidungen zu nehmen. Die strikte parteipolitische Neutralität und Unabhängigkeit von jeglichen Interessengruppen, die nach außen hin für jedermann erkennbar sein sollten, bedeutete besonders auf finanzieller Basis ein Hindernis für die Organisation. Man befürchtete, bei der Annahme von zu großen Spenden in Abhängigkeiten zu geraten oder wenigstens den Anschein einer solchen Abhängigkeit zu erwecken. Allein die illustren Persönlichkeiten, die mit ihrem Namen oder ihrer Tätigkeit dem kommerziellen Fernsehen entgegenzuwirken versuchten, reichten jedoch nicht aus, um etwas anderes in Gang zu setzen als eine lose Vereinigung von einflußreichen Persönlichkeiten aus den verschiedensten gesellschaftlichen Bereichen, die nur durch ihre Abwehrhaltung etwas Gemeinsames hatten. So sah man sich doch gezwungen, das Angebot des Filmverleih- und Kinokonzerns ABC anzunehmen, der der Organisation einen public relations-Fachmann zur Leitung der Kampagne gegen das kommerzielle Fernsehen angeboten hatte. Die Gruppe setzte sich hiermit, aufgrund ihrer eigenen Unfähigkeit oder Unwilligkeit, eine größere, breit gestreute Spendenflut zu initiieren, leichtfertig der Kritik ihrer Gegner aus, die behaupteten, dem NTC ginge es nicht um den Gedanken des Rundfunks als Dienst an der Öffentlichkeit, sondern es sei schlichtweg eine Fronorganisation von Interessengruppen, die ein spezifisches Interesse an der Aufrechterhaltung des BBC-Rundfunkmonopols hatten. Sie leiteten dies aus den engen Verbindungen ab, die viele der Mit-

glieder des NTC zur BBC hatten oder gehabt hatten, und aus den unbestrittenen Verbindungen zur Filmindustrie.

Die Öffentlichkeitsarbeit des NTC stützte sich weitgehend auf ein von Mayhew verfaßtes Pamphlet mit dem Titel "Dear Viewer" [1]. Die Schrift war in einer höchst vorsichtigen Form abgefaßt und mehrfach mit den anderen Persönlichkeiten des NTC abgesprochen worden, um jegliche Parteinahme zu vermeiden. Mayhew stellte die Argumente für das kommerzielle Fernsehen vor und unterzog sie einer detaillierten Kritik, wobei er häufig auf die Tatsache hinwies, daß das kommerzielle Fernsehen etwas besonderes Amerikanisches an sich habe, was eigentlich keinen Platz im britischen Rundfunkwesen haben könne. Die Schaffung von kommerziellen Rundfunkanstalten würde - egal unter welcher endgültigen Organisationsform - den Rundfunk in den Dienst der Werbung stellen. In einer weiteren Schrift mit dem imposanten Titel "Great Britain Unites Against Commercial TV" wandte sich das NTC erneut an die Öffentlichkeit.Hierbei mußte jedem Kenner der Materie deutlich werden, wie gering die Massenbasis des NTC überhaupt war. In einer Zusammenstellung von Äußerungen gegen das kommerzielle Fernsehen war das NTC gezwungen, sich auf Personen zu beschränken, die entweder direkt in der Organisation engagiert waren oder dieser zumindest sehr nahestanden. Viele Mitglieder des NTC hatten sich bereit erklärt, ohne Honorar auf Veranstaltungen den Standpunkt der NTC zu vertreten. Inwieweit derartige Aktivitäten jedoch einen Effekt hatten, bleibt unklar. Bemerkenswert wurden sie immer erst dann, wenn sie sich, wie z. B. Podiumsdiskussionen zwischen Befürwortern und Gegnern des kommerziellen Fernsehens, auch in der Presse niederschlugen.

---

1) Mayhew, Christopher: Dear Viewer, Lincolns Prager, London 1953

Die überregionale Presse in Großbritannien stand dem Anliegen des NTC traditionell aufgeschlossen gegenüber, wobei ein erhebliches Eigeninteresse, die Furcht vor Verlusten durch die Fernsehwerbung, den Ausschlag gegeben haben dürfte. Am ehesten konnte das NTC mit der Unterstützung der "Times" rechnen. Der ehemalige Generaldirektor der BBC, William Hayley, war von seinem Posten bei der BBC zurückgetreten und Chefredakteur der "Times" geworden. Über die redaktionelle Berichterstattung hinaus war die Times von besonderer Bedeutung durch die traditionelle Funktion ihrer Leserbriefe als Diskussionsforum der bürgerlichen Öffentlichkeit. Das NTC selbst benutzte einen Leserbrief an die "Times", unterschrieben von einer liberalen Lady, drei konservativen Lords und dem Vorsitzenden des britischen Gewerkschaftsverbandes, und nicht etwa eine Presseerklärung, um die bevorstehende offizielle Gründung einer Organisation gegen die Errichtung des kommerziellen Fernsehens in Großbritannien bekanntzugeben. [1] Am 18. 6. 1953 wurde dann in der Wohnung von Lady Violet Bonham-Carter das "National Television Council" der Öffentlichkeit vorgestellt. Es Bestand aus einem Kreis von etwa 20 illustren Persönlichkeiten aus Politik, Bildung, Industrie, den Kirchen und den Gewerkschaften.

1.10.3. Die "Popular Television Association" (PTA)

Mit sehr viel weniger Skrupeln behaftet war die Organisation, die die Gegenseite als Antwort auf die Gründung des NTC im Juli 1953 ins Leben rief. Auf der ersten Pressekonferenz der "Popular Television Association" (PTA) erklärte der Sekretär der Organisation, Ronald Simms, den eine Werbeagentur für die Arbeit bei der PTA zur Verfügung gestellt hatte, eine Anzahl von Herren, denen das

1) Times, 4. 6. 1953

Wohl der Öffentlichkeit am Herzen lag, sei unter der Leitung des Earl of Derby zu der Ansicht gekommen, daß man sich dem diktatorischen Geist des BBC-Monopols widersetzen solle und habe deshalb die PTA gegründet. Sie habe keinerlei finanzielle Verbindungen zum kommerziellen Fernsehen. [1)]
In Wirklichkeit handelte es sich bei der PTA um eine Organisation, die die konservative Parteileitung ins Leben gerufen hatte, um ein Gegengewicht zum NTC herzustellen und gleichzeitig Distanz zu schaffen zwischen sich und den kommerziellen Interessenten an einem Werbefernsehen. Nach der Gründung der PTA liefen die Informationskanäle von der konservativen Partei über die Organisation hin zu den einzelnen Interessenten innerhalb der Industrie und umgekehrt. Man trat jedoch offiziell nicht miteinander in Verbindung. [2)]

Was das NTC an Einflußmöglichkeiten durch die Respektabilität ihrer Mitglieder und Freunde gewann, mußte die PTA durch einen erheblich größeren finanziellen Aufwand und eine breitere Massenbasis ausgleichen. Im Bereich der finanziellen Mittel war die PTA dem NTC weit überlegen. Die höchste Spende, die die NTC verbuchen konnte, betrug nicht mehr als 250 Pfund, und eine weitere wichtige Unterstützungsmaßnahme war die Garantie, daß der ABC-Konzern 50.000 der 60.000 Exemplare von Mayhew's Pamphlet aufkaufen würde. Bei der Gründung der PTA wurden auf einmal 20.000 Pfund zur Verfügung gestellt, die überwiegend von Stanley, Renwick und der Rundfunkindustrie aufgebracht wurden. Gegenüber den 350 Mitgliedern des NTC behauptete die PTA zum Höhepunkt ihrer Kampagne, über 10.000 bis 12.000 Mitglieder zu verfügen, obwohl diese Zahlen niemals verifiziert werden konnten.
Was das NTC an Einfluß und Wohlwollen in den Chefetagen

---

1) siehe Wilson, a.a.O., S. 164 - 65

2) Interview Chapman-Walker, London, 13. 6. 1974

britischer überregionaler Zeitungskonzerne genoß, glich die PTA durch eine Flut von Werbematerial in den einzelnen Redaktionen,besonders in der regionalen Presse, aus. Das Ziel, den Eindruck zu erwecken, als bestünde in der Gesellschaft ein großes Bedürfnis nach kommerziellem Fernsehen, wurde bei diesen Aktivitäten im Hinblick auf die Presse ständig im Auge behalten. Äußerungen des NTC waren stets als solche erkenntlich. In verschiedenen britischen Zeitungen erschienen identische Leserzuschriften jeweils unter verschiedenen Namen, in denen immer wieder die Errichtung des kommerziellen Fernsehens gefordert wurde. So stellte sich die PTA selbst die Beweismittel für ihre Behauptungen. Auf den Vorwurf, die PTA verfüge über keinen Rückhalt in der Bevölkerung, erklärte der Sekretär der Organisation, Simms: "I disagree wholeheartedly. I receive a large number of provincial papers and have noticed in the past few weeks a tremendous increase in the number of letters in these papers putting the case of people who genuinely desire to have alternative services." [1] Daß diese Briefe weitgehend aus seiner eigenen Feder stammten, verschwieg er.

Parteilich ungebunden, jedenfalls dem äußeren Anschein nach, war die PTA nicht gezwungen, auf Wähler Rücksicht zu nehmen, die nach wie vor einen hohen Respekt vor den Leistungen der BBC hatten, und konnte es sich somit leisten, Angriffe gegen die BBC loszulassen, die in keiner Weise einer ernsthaften Auseinandersetzung dienlich gewesen sein konnten. Es wurde oft behauptet, daß die BBC vorhabe, die Rundfunkgebühren zu erhöhen, und die BBC ihr möglichstes tue, um der Verbreitung von billigen Filmen

---

1) "Damit stimme ich überhaupt nicht überein. Ich bekomme eine große Anzahl von regionalen Zeitungen und habe in den letzten Wochen bemerkt, daß es einen rasanten Anstieg der Zahl von Briefen gegeben hat, in denen der Standpunkt von Leuten klargemacht wird, die einen ehrlichen Wunsch nach alternativen Programmen haben." Zit. n. Wilson, a.a.O., S. 174

und pornographischer Literatur Vorschub zu leisten. Weite Verbreitung durch die PTA fand ein Kommentar, in dem behauptet wurde, daß das BBC-Programm sich in Nervenkliniken als für die Patienten beruhigend auswirkte, obwohl zahlreiche BBC-Programme ihre Zuschauer fast zur Raserei trieben. Der kleinste Fehltritt eines BBC-Programms wurde sofort von der PTA aufgegriffen und in Form von schon vorgefertigten Artikeln oder Pressemitteilungen den Redaktionen der britischen Presse zur Verfügung gestellt.[1] Die Presseaktivitäten der PTA wurden durch eine weit gefächerte Redneraktion unterstützt. Gegen Honorar sprachen viele Personen, die sich schon im Rahmen der Kampagne "Aims of Industry" gegen die Verstaatlichungsmaßnahmen der Labour-Regierung ausgesprochen hatten.[2] Die Redner der PTA sprachen vor Industrie- und Handelskammern, Rotary-Clubs und anderen Organisationen, die bereit waren, ihnen zuzuhören. Es wurden Filme produziert und gezeigt, und man meinte,somit etwa 425.000 Menschen den Standpunkt der PTA nahegebracht zu haben.[3]

In ihren Bemühungen, in allen möglichen Bereichen Unterstützung für das kommerzielle Fernsehen zu erhalten, schreckte die PTA, wie gezeigt, nicht vor falschen Äußerungen über die BBC zurück. Ihre Vertreter gingen noch weiter und gaben Versprechungen, wenn es ihnen opportun erschien, obwohl sie nicht die geringste Intention hatten, diese auch einzuhalten. So wurde Interessenten in Schottland erklärt, daß die Versorgung Schottlands mit kommerziellem Fernsehen Vorrang bei dem Ausbau des kommerziellen Fernsehens haben werde; einem walisischen Publikum wurde erklärt, daß mit dem kommerziellen Fernsehen

---

1) vgl. Wilson, a.a.O., S. 173

2) "Aims of Industry" war besonders 1950 hervorgetreten, als unter der Ägide des Tate & Lyle-Zuckerkonzerns die Opposition gegen Verstaatlichungspläne der Labour-Regierung intensiviert wurde.

3) vgl. Wilson, a.a.O., S. 175

Wales sein eigenes nationales Fernsehprogramm erhalten werde; Vertretern der Kirche wurde klargemacht, wie die amerikanischen Kirchen das kommerzielle Fernsehen dort zu nutzen verstanden; Vertretern aus dem Bildungswesen wurde erklärt, daß ja auch Universitäten eine Rundfunklizenz erhalten könnten, und Künstler oder solche, die es werden wollten und bereit waren, für das kommerzielle Fernsehen zu arbeiten, wurden aufgefordert, sich zu melden.
Zu Demonstrationszwecken wurden Werbesendungen hergestellt, bei denen in dezentester Weise zu Anfang und zu Ende des Programms auf den Sponsor verwiesen wurde. Norman Collins zögerte nicht im geringsten zu erklären, daß es keine überlange oder das Programm unterbrechende Werbung geben werde. [1)]

Die Verfechter des kommerziellen Fernsehens, das in wenigen Monaten nach seiner Errichtung den britischen Fernsehmarkt zu einem bisher ungeahnten Ausmaß mit alten Hollywood-Filmen und billigen ausgedienten US-Fernsehserien überschwemmen sollte, behaupteten allen Ernstes, daß das kommerzielle Fernsehen für Tausende Arbeitsplätze schaffen und britisches Talent in allen gesellschaftlichen Bereichen fördern werde.

Das NTC war von seiner Konzeption her als Kristallisationspunkt für die Opposition gegen das kommerzielle Fernsehen gedacht und legte mehr Gewicht auf die Autorität ihrer Mitglieder als auf eine lautstarke und breite gestreute Mitgliedschaft. Wie weit die PTA bei ihren publikumswirksamen Aktivitäten wirklich Personen überzeugte oder Engagement hervorrief, kann man bei der vielfach äußerst schwachen Besucherzahl ihrer Veranstaltungen zu recht bezweifeln. Es war kein Einzelfall, wenn bei Veranstaltun-

---

1) vgl. Wilson, a.a.O., S. 177

gen der PTA von 600 persönlich eingeladenen Personen nur 9 erschienen, oder eine gut vorbereitete und langfristig angekündigte Podiumsdiskussion der PTA vor nur 30 Zuschauern abgehalten wurde. [1]

Inwieweit es eine Breitenwirkung der PTA gegeben hat, ist auch für den Erfolg der Kampagne zur Errichtung des kommerziellen Fernsehens unwichtig. Wichtig ist, daß der Anschein erweckt wurde, als gäbe es in der britischen Bevölkerung ein breit gefächertes Bedürfnis nach kommerziellem Fernsehen. Einen Hinweis, wie wenig die Frage der Kommerzialisierung ihres Rundfunksystems die britischen Gemüter wirklich bewegte, gab die folgende Begebenheit: Die größte britische Tageszeitung, der Daily Mirror, hatte in einer Reihe von Artikeln über die Kommerzialisierung des Rundfunks auf der ersten Seite seine Leser aufgefordert, zu dem Thema Stellung zu nehmen. Im Vergleich zu allen anderen Themen, in denen die Zeitung ihre Leser zur Reaktion aufgefordert hatte, fand die Frage des kommerziellen Fernsehens das geringste Echo. [2]

---

1) vgl. Wilson, a.a.O., S. 78

2) Orr-Ewing: Broadcasting, Some Counter-Arguments Against those who uphold the Monopoly, unveröffentlichtes Manuskript, Mai 1952

2. Die Auseinandersetzung über die Organisationsform des zweiten Fernsehprogramms in der BRD

Die Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der BRD wurde nach ihrer Errichtung erstmals 1953 wieder zur Diskussion gestellt. Sie war nicht ohne Schwierigkeiten zustande gekommen [1], und es gab viele, die der alten Rundfunkstruktur der Weimarer Republik nachtrauerten. Unter ihnen ganz besonders Adenauers Bundesregierung, die gern über mehr Einfluß auf den Rundfunk verfügt hätte. Kritiker des Systems der föderalistischen, öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten leugneten, daß hinter dieser Organisationsform ein ganz bestimmtes gesellschaftspolitisches Konzept stand. Sie sahen darin eher eine historische Fehlentwicklung und erklärten, daß der Grund für die bestehende Rundfunkorganisation darin zu sehen sei, daß es zu der Zeit, als die Rundfunkanstalten der Länder geschaffen wurden, eben noch keine Bundesregierung gab, der man sinnvollerweise die Kompetenz für das Rundfunkwesen hätte zuteilen müssen.[2] Die Abgeordneten Vogel (CDU), Mende (FDP) und andere brachten am 15. April 1953 einen Gesetzesentwurf im Bundestag ein, in dem vorgesehen war, die Kompetenz der Bundesregierung für das Rundfunkwesen und deren Einflußmöglichkeiten sehr stark zu erweitern. Der Entwurf stieß weitgehend auf starke Ablehnung. Er wurde in der auslaufenden Legislaturperiode nicht mehr behandelt und in der darauf folgenden nicht erneut eingebracht. Dieser erste massive Angriff auf die Struktur des Rundfunks kam nicht von ungefähr, sondern ging konform mit der fortschreitenden Restauration des Kapitalismus in der BRD. Sein Erfolg hätte dazu geführt, daß der bundesdeutsche Rundfunk wieder in ähnliche Abhängigkeitsverhältnisse von Regierungsstellen gebracht worden wäre wie sein Vorgänger in der Weimarer Republik. Nicht minder wichtig für die Zeitwahl

---

1) Reichert, Hans Ulrich: Der Kampf um die Autonomie des deutschen Rundfunks, Heidelberg, Stuttgart 1955

2) Vgl. Rede des Abgeordneten Dr. Schmidt, Dt. Bundestag, 3. Wahlperiode, 15. Sitzung, 28. 2. 1958, S. 695 D - 696 A

dieses ersten Versuchs der Bundesregierung, sich einen stärkeren Einfluß auf den Rundfunk zu verschaffen, war die Tatsache, daß der Ausbau des Fernsehens inzwischen weit fortgeschritten war. Das neue Medium hatte sich als überaus massenwirksam erwiesen, und die Bundesregierung war daran interessiert, dieses Medium in ihre Dienste zu stellen.

Nach dem April 1953, als erstmals der Anspruch des Bundes auf das Rundfunkwesen vehement angemeldet worden war, setzte auf Initiative Bayerns [1] eine verstärkte Kooperation in Rundfunkfragen durch die Länder untereinander ein, was im Mai 1953 zur Einrichtung einer ständigen Rundfunkkommission führte. Die Bundesregierung ging nicht daran, den 1953 bekannt gewordenen Gesetzesentwurf in der folgenden Legislaturperiode einzubringen, sondern versuchte,über Verhandlungen mit den Ländern, ihrem Ziel näherzukommen. Im Februar 1954 unterbreitete der Bundeskanzler während einer Ministerpräsidentenkonferenz in München den Versammelten das Angebot, in Verhandlungen über die Neuordnung des Rundfunkwesens einzutreten. [2] Auf den Verlauf und Inhalt dieser Verhandlungen und Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern soll hier nicht näher eingegangen werden. Es handelte sich bei diesen Verhandlungen nicht primär darum, ob der Rundfunk auf öffentlich-rechtlicher oder privatwirtschaftlich kommerzieller Grundlage betrieben werden sollte , sondern darum, wie der Einfluß des Bundesim Rundfunk vergrößert werden könnte. Streckenweise festgefahren oder ausgesetzt, wurden die Verhandlungen bis 1960 weitergeführt, und sie fanden ihren Abschluß mit dem Urteil des BVG vom 28. 2. 1961, dem "Fernsehurteil". [3]

---

1) Vgl. Übersicht über die Einstellung des Bundes zu (Rundfunk-)Vertragsverhandlungen mit den Ländern, Hessische Staatskanzlei, 12. 11. 1959, unveröffentlichtes Manuskript

2) Vgl. ebenda, S. 2

3) Vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Entscheidungen), Bd. 12, Tübingen, Mohr, 1962, S. 205 ff.

Die Auseinandersetzung zwischen Bund und Ländern wird für diese Arbeit in dem Maße interessant, wie die Bundesregierung trotz mangelnder Bereitschaft der Länder vorging, um sich eine Beteiligung am Rundfunk zu verschaffen. Als es technisch möglich wurde, ein weiteres Fernsehprogramm auszustrahlen, unternahm sie den Versuch, dieses Programm sehr stark an ihren Einfluß zu binden. Die unterschiedlichen Positionen, die Bund und Länder in den erwähnten Verhandlungen einnahmen, sollen im folgenden kurz zusammenfassend dargestellt werden.

2.1. Die Position der Bundesregierung

Im Mai 1957 gaben die Intendanten der ARD bekannt, daß die Landesrundfunkanstalten an der Vorbereitung für ein zweites Fernsehprogramm arbeiteten. Die Zuständigkeit der Bundesregierung für die Zuteilung von Frequenzen anerkennend, wandte sich die ARD an den zuständigen Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen, erhielt jedoch in der Frage der Zuteilung von Frequenzen für das von ihnen geplante zweite Fernsehprogramm einen ablehnenden Bescheid. In seinem Schreiben vom 6. 7. 1957 teilte der Minister mit, daß er "bestimmte Vorstellungen" [1] habe und außerdem die Untersuchungen der sendetechnischen Gegebenheiten der beantragten Frequenzen noch nicht abgeschlossen seien. [2] Die Rechtsposition der Bundesregierung trat deutlich in einem weiteren Schreiben des Postministers an die ARD hervor, in dem ein Vorrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf Zuteilung von Frequenzen abgelehnt wurde. [3] Die Bundesregierung vertrat die Ansicht, daß die Gültigkeit des Fernmeldeanlagengesetzes weiterbe-

---

1) Brief des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen an die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der BRD vom 6. 7. 1957

2) Vgl. ebenda

3) Vgl. den Brief des Bundespostministers an die ARD vom 2. 10. 1957

stehe und ihr somit die Funkhoheit, d.h. die Zuteilung von Frequenzen und die Erteilung von Lizenzen zur Aufnahme eines Sendebetriebes zustünden. Die Bundesregierung unterließ es, eine Trennung zwischen dem technischen und dem Programmbereich des Rundfunks vorzunehmen. Sie betrachtete es als dem Bereich ihrer Kompetenz zugehörig, darüber zu entscheiden, wer Sendefrequenzen benutzen und wie er sie einsetzen dürfe. "Die Bundesregierung ist nicht der Auffassung, daß die sogenannte Kulturhoheit der Länder der Zulassung eines privatwirtschaftlichen Werbefernsehens entgegenstehen würde. Das Grundgesetz kennt keine ausschließlich den Ländern zustehende allgemeine Kompetenz für Kulturfragen. Sofern der Bund auf einem Gebiet zuständig ist, wird diese Zuständigkeit nicht dadurch beeinträchtigt, daß materiell Kulturfragen berührt werden. Auf dem Gebiet des Rundfunks, zu dem auch das Fernsehen gehört, ergibt sich die Zuständigkeit des Bundes aus seiner Kompetenz für das Fernmeldewesen Art. 73, Ziff. 7 und Art. 87 des Grundgesetzes." [1] Während der gleichen Bundestagsdebatte, deren Anlaß eine Große Anfrage der SPD gewesen war, erklärte für die Unionsparteien der Abgeordnete Schmidt: "Was auf diesem Gebiet durch sehr verschiedenes Besatzungsrecht von drei Besatzungsmächten, durch Länderrecht vor und nach Inkrafttreten des Grundgesetzes an Verwirrung ausgelöst worden ist, übersteigt nachgerade jedes erträgliche Maß. ... Es würde zu weit führen, hier auch nur die elementarsten Probleme aufzuzeigen. Das Entscheidende für uns im Deutschen Bundestag ist, daß einmal die in Art. 73 Nr. 7 des GG angesprochene ausschließliche Zuständigkeit des Bundes, nämlich seine Funkhoheit, unbestreitbar umrissen wird. Auch die Länder, auch die Rundfunkanstalten, die sich darauf berufen, die Funkhoheit der Bundesrepublik sei erloschen, können nicht bestreiten, daß die Alliierte Hohe Kommission, als sie ihnen die Ausübungsmöglichkeiten übertrug, sich selbst die Funkho-

---

1) Stücklen, Richard: Bundesminister für Post- und Fernmeldewesen, Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode, 15. Sitzung, 28. 2. 1958, S. 649 D

heit vorbehalten hat und auch selbst von dieser Funkhoheit entsprechenden Gebrauch gemacht hat. So kann nicht zweifelhaft sein, daß nach Art. 72 Nr. 7 des Grundgesetzes diese Funkhoheit beim Bund liegt und daß insbesondere nach der Wiederherstellung der deutschen Souveränität auch die Rechte der Alliierten Hohen Kommission auf die Bundesrepublik übergegangen sind. Ebenso wenig wird man bestreiten, daß das Fernmeldeanlagengesetz nach wie vor in Kraft ist." [1]

In dem erwähnten Fernmeldeanlagengesetz vom 14. 1. 1928 findet sich der Begriff des Fernmeldewesens. Bei Fortgelten dieses Gesetzes fiel dem Bund die Zuständigkeit für dieses Gesetz zu. Die Bundesregierung und ihre Vertreter waren der Auffassung, daß mit dem Begriff "Wesen" der gesamte Komplex des Rundfunks gemeint sei und dieser somit der Bundeskompetenz unterstehe. "Vom Verfassungsgesetzgeber her muß festgehalten werden: Wenn das Grundgesetz den Ausdruck 'Wesen' zur Umgrenzung und zur Aufdeckung des Inhalts eines Materienbereichs wählt, dann gilt jedesmal der Materienbereich, der all seine Erscheinungsformen umfaßt." [2]

2.2. Die Position der Länder

Die einzelnen Bundesländer und die von ihnen geschaffenen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten teilten diese Rechtsauffassung nicht, die noch weit über eine Rahmengesetzgebungskompetenz hinausging, wie sie z.B. für die Presse dem Bund zusteht. Sie vertraten die Ansicht, daß durch den Begriff Fernmeldewesen dem Bund nur die Zuteilung von Sendefrequenzen oblag. In einer zusammenfassen-

---

1) Rede des Abgeordneten Schmidt, Deutscher Bundestag, a.a.O., S. 696 A

2) Beyer, Wilhelm R., Ausmaß der Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Materie Fernmeldewesen, in: ZVZV Nr. 21 vom 5.11.57, S. 907

den Darstellung entwickelte der damalige Intendant des Bayerischen Rundfunks die Auffassung der Länder und der Rundfunkanstalten folgermaßen: "Der Rundfunk gehört zum Gebiete der Kultur... Jedenfalls wird von niemand bestritten, daß die Sendungen des Rundfunks als zur Kultur gehörig betrachtet werden müssen. Die Gesetzgebungsbefugnis auf dem Gebiete der Kultur steht unzweifelhaft den Ländern zu... Nun wird vielfach die Meinung vertreten, der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen sei berechtigt, das 'Freie Fernsehen' zu konzessionieren. ... Nach Art. 73 Ziff. 7 des GG steht dem Bund die Gesetzgebungsbefugnis für das Post- und Fernmeldewesen zu. Es kann nicht bestritten werden, daß diese Gesetzesbestimmung dem Bund das Recht gibt, einen bestimmten technischen Komplex des Rundfunks, der in das Fernmeldewesen hineinragt, gesetzgeberisch zu ordnen." [1)]

Eine Bundeskompetenz für die Zuteilung von Frequenzen wurde also von den Ländern niemals bestritten. Die Länder und mit ihnen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bestanden jedoch auf der Interpretation, daß Rundfunk sich in verschiedene Teilbereiche gliedert und auf jeden Fall zwischen Sendetechnik, Frequenzen und Programm getrennt werden müsse, wobei die Programmherstellung als kulturelle Aktivität zu betrachten sei und somit der Zuständigkeit der Länder unterstehe. In einem Bericht an den Intendanten charakterisierte der Justitiar des Süddeutschen Rundfunks den Konfliktbereich zwischen Bund und Ländern folgermaßen: "Die Länder haben das Rundfunkwesen in ihren Gebieten durch Gesetze geregelt und sind dafür, jedenfalls soweit es sich um organisatorische und

---

1) Stadelmeier, Franz, Der Plan der Einführung eines kommerziellen Fernsehens rundfunkpolitisch betrachtet, München im Dezember 1957, S. 13, unveröffentlichtes Manuskript. Für eine umfassende Würdigung und Darstellung der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes in Rundfunkfragen siehe auch: Bleiling, O.H., Die Gesetzgebungsbefugnis zur Neuordnung des Rundfunkwesens, C.H. Beck, München, 1955, sowie: Zehner, Günter, Der Fernsehstreit vor dem Bundesverfassungsgericht, C.F. Müller, Karlsruhe, 1964

kulturelle Fragen handelt, zuständig (Art. 30 GG). Die von den Ländern geschaffenen Rundfunkorganisationen wären allerdings nicht aktionsfähig, wenn sie nicht vom Bund Rundfunkfrequenzen zugeteilt bekämen (Art. 71 Ziff. 7 GG). Es ist also für das Zustandekommen einer aktionsfähigen Rundfunkorganisation immer ein Zusammenwirken von Bund und Ländern notwendig." [1] Neufischer stellte in seinem Bericht heraus, daß weder Bund noch Länder in Fragen des Rundfunks unabhängig voneinander aktiv werden konnten. Er sah die Länder in den laufenden Verhandlungen in einer stärkeren Verhandlungsposition, indem er die Auffassung vertrat, daß der Bund nicht gegen den Willen der Länder handeln dürfe. "Der Bund darf die gesetzliche Ordnung des Rundfunks nicht dadurch stören, daß er Rundfunkwellen anderen als landesgesetzlich zugelassenen Organisationen überläßt." [2] Damit wäre eigentlich das juristische Problem gelöst gewesen, denn dem Bund bliebe nach dieser Darstellung nur noch die Zuteilung von eventuell vorhandenen Frequenzen an landesgesetzlich zugelassene Antragsteller. Neufischer räumte jedoch ein, daß es in dieser Frage durchaus noch Meinungsverschiedenheiten geben könne und ließ die Frage offen, ob der Bund nicht selbst Programme herstellen und ausstrahlen dürfe. "Eine eigene kulturelle Betätigung ist dem Bund an sich nicht versagt; versagt ist ihm nur die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Kultur." [3] Damit war das Problem wieder offen, denn wenn es dem Bund möglicherweise zustand, selbst Rundfunksendungen herzustellen und auszustrahlen, so konnte es ihmauch schlecht verboten sein, Dritte mit der Herstellung von Programmen zu beauftragen, die dann über bundeseigene Sender ausgestrahlt werden sollten.

---

1) Neufischer: Notiz für Herrn Intendant Dr. Eberhard, betr. Werbefernsehen durch private Organisation?, unveröffentl. Manuskript, 23. 7. 1957

2) Ebenda

3) Ebenda

Es war genau diese Lösung, die dem Bund und den Interessenten um ein kommerzielles Fernsehen vorschwebte. Neufischer erkannte, daß es in dieser Frage kaum zu einer Einigung zwischen Bund und Ländern kommen würde und wies in seinem Gutachten auf die Zuständigkeit des BVG in der Entscheidung über Meinungsverschiedenheiten zwischen Bund und Ländern hin.

2.3. Interessenten an einer Änderung des Rundfunksystems in der BRD

2.3.1. Die Bundesregierung

Wie schon erwähnt, bestand seitens der Bundesregierung und ihren Vertretern im Parlament ein erhebliches Interesse, das meinungsbildende Medium Rundfunk für ihre Zwekke einzusetzen. Diese Intention wurde auch von den Unionsparteien und der Regierung in der Debatte im Bundestag anläßlich der Großen Anfrage der SPD 1958 [1] nicht bestritten. In jener Debatte wiesen die Sprecher der Unionsparteien sowie der damalige Bundesinnenminister Schröder auf die ihrer Ansicht nach positive Regelung des zweiten Fernsehprogramms in England hin. [2] Nach den in dieser Debatte deutlich gewordenen Vorstellungen der Bundesregierung sollte die Bundespost ein Sendenetz für ein zweites Fernsehprogramm bereitstellen, während das Programm selbst von privaten Zulieferfirmen über die bundeseigenen Sender ausgestrahlt werden sollte. Bei dieser Zielsetzung konnte der Postminister Lemmer in seinem Schreiben vom 2. Oktober 1957 an die ARD sicherlich durchaus wahrheitsgemäß erklären: "Ich darf ferner feststellen, daß keine Gespräche über Zuteilung von Frequenzen aus den Bereichen

---

1) Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode, 15. Sitzung, Bonn, 28. Febr. 1958

2) Siehe,Rede des Bundesinnenministers Dr. Schröder, Deutscher Bundestag, a.a.O., S. 710 ff.

IV und V an private Wirtschaftsgruppen geführt worden sind." [1] Genauso wahrheitsgemäß konnte sein Nachfolger Stücklen in der erwähnten Bundestagsdebatte diesen Brief zitieren. Bei den Kontakten zwischen Repräsentanten der Bundesregierung und Repräsentanten der Wirtschaft, die Interesse an der Errichtung eines kommerziellen Fernsehprogramms zeigten, war es auch möglicherweise nie um die Zuteilung von Sendefrequenzen an private Unternehmen gegangen. Die Interessenten an einem kommerziellen Fernsehen gingen immer davon aus, daß private Firmen ein Fernsehprogramm über bundeseigene Sender ausstrahlen würden.[2]

Die vollkommene Übergabe des zweiten Fernsehprogramms an private Unternehmen wäre auch den Interessen der Bundesregierung zuwidergelaufen. Spätestens nach 1953 war eindeutig, daß die Bundesregierung eine stärkere Einflußnahme auf Rundfunk und Fernsehen anstrebte. Die Vergabe von Frequenzen an private Unternehmen ohne Sicherstellung einer Einflußmöglichkeit hätte diesem Ziel widersprochen. In einer Zusammenfassung charakterisierte Stadelmeyer die Interessen der Bundesregierung: "Die Bundespost ist seit Jahren bemüht, die Rundfunktechnik wieder an sich zu nehmen und die Stellung, die sie auf dem Gebiete des Rundfunks z. Z. der Weimarer Republik innehatte, wieder zu gewinnen. ... Für die Bundesregierung ist anschließend der Plan, ein zweites Fernsehprogramm einzurichten, deshalb interessant, weil hier die Gelegenheit gegeben wäre, die Ordnung dieser Einrichtung zu bestimmen und die Publikationsmöglichkeiten auszunutzen." [3]

---

1) Brief des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen an die ARD vom 2. Okt. 1957

2) Siehe: Wettbewerb um den Fernsehschirm, Wege zu einem Zweiten Programm, hrsg. vom Markenverband e.V., Wiesbaden, Febr. 1958. Möglichkeiten für die Verwirklichung eines zweiten Fernsehprogramms, Eine Denkschrift der Studiengesellschaft für Funk- und Fernsehwerbung e.V., Frankfurt/M., 20. 12. 1958

3) Stadelmeyer, a.a.O., S. 5

2.3.2. Interessen der Wirtschaft

Die durch die Fernsehwerbung realisierten hohen Verkaufserfolge, wie sie aus den USA bekannt wurden, weckten in Kreisen der bundesdeutschen Wirtschaft das Bedürfnis nach intensiver Nutzung des Fernsehens als Werbemittel. Die Entwicklung in England, wo es interessierten Kreisen gelungen war, das Rundfunkmonopol der BBC zugunsten eines kommerziellen Fernsehsenders zu brechen, dürfte einen verstärkenden Einfluß auf die Werbewünsche deutscher Wirtschaftskreise gehabt haben. Es waren besonders Industriezweige, die durch den BDI und den Markenverband vertreten waren, die zur Förderung des Umsatzes ein starkes Bedürfnis nach Fernsehwerbung entwickelten. "Wie Presse, Film und Rundfunk ist auch das Fernsehen in hohem Maße geeignet, das Wirtschaftsleben zu fördern. Ein wachsender Verbrauch ist die Quelle unseres Wohlstands. Werbung im Fernsehen bietet die Möglichkeit, Bedürfnisse zu wecken und zu befriedigen, den Verbraucher durch Darstellung und Erläuterung über die Verwendungsmöglichkeiten, den richtigen Gebrauch und andere für seine Kaufentscheidungen wichtige Einzelheiten zu unterrichten. Neue Erzeugnisse, die dem technischen Fortschritt dienen, lassen sich über den Fernsehschirm besonders wirkungsvoll bekanntmachen. Dem anerkannten Werbebedürfnis der Wirtschaft entsprechen neuerdings einige Rundfunkanstalten. ... Aber 6 Min. Werbung in einem knapp halbstündigen Rahmenprogramm, das zu einer ungünstigen Tagesstunde gesendet wird, befriedigen die Bedürfnisse der Wirtschaft auch im Hinblick auf den zu versorgenden gemeinsamen europäischen Markt nicht. ... Den meisten Rundfunkanstalten fehlt schon der gute Wille, es besserzumachen, selbst, wenn sie es könnten. ... Zu befinden ist allein darüber, ob nur die Rundfunkanstalten das Werbefernsehen betreiben sollten oder ob sie von einer ihnen lästigen Aufgabe entbunden werden können, indem die Gestaltung eines zweiten, aus

Werbeeinnahmen finanzierten Programms berufeneren Kreisen anvertraut wird." [1]

Innerhalb der bundesdeutschen Wirtschaft war der Wunsch nach einem durch Werbung finanzierten Fernsehen durchaus nicht so verbreitet, wie es die Interessenten an einem kommerziellen Fernsehen glaubhaft machen wollten. Die mittelständische Industrie stand dem Vorhaben überaus skeptisch gegenüber, denn sie vermutete, daß es nur die großen Unternehmen sein würden, die sich den Luxus der Fernsehwerbung leisten könnten. Besonders die Mittelstandsgruppe der CDU war von den Fernsehplänen der Industrie, des Markenverbandes und der Verleger wenig erbaut, und es dauerte lange Zeit, bis es zu einer Einigung zwischen den Fernsehinteressenten, die sich inzwischen zur"Freies Fernsehen GmbH"zusammengetan hatten, und den Mittelstandsinteressen kam. [2] Diese Interessen trafen sich mit denen der Zeitungsverleger, deren Produkte bisher als eins der wichtigsten massenwirksamen Medien galten, und die ein starkes Interesse hatten, ebenfalls von dem neuen Werbemedium zu profitieren, um gleichzeitig ihre publizistischen Aktivitäten auf den elektronischen Bereich auszudehnen. Zu den Wortführern der Zeitungsverleger gehörten die Verleger Maier und Merkel. Der Verleger der "Nürnberger Nachrichten", Merkel, hatte sich mehrfach in seiner Zeitung und auch in der Verbandspresse zu dem Thema Werbefernsehen geäußert und den Anspruch der Zeitungsverleger auf Zugang zum Werbemedium Fernsehen angemeldet. Zum Sprachrohr der Interessen der Verleger wurde ihre Standesorganisation,der BDZV.
Obwohl der BDZV sich in der Frage des kommerziellen Fernsehens engagierte, war innerhalb der Verlegerschaft auch keine einheitliche Meinung zu der Frage eines verlegerischen Engagements im Werbefernsehen vor-

---

1) Wettbewerb um den Fernsehschirm, a.a.O., S. 7

2) Siehe den Brief des Verlegers Jahr an seine Kollegen Blankenagel, Bucerius, Kenneweg, Martens, Kindler, Wirthle, Augstein vom 11. 5. 1959

handen. Der Hamburger Großverleger Axel Springer erklärte gegenüber dem damaligen Intendanten des Süddeutschen Rundfunks, Dr. Fritz Eberhard, er habe kein Interesse am Werbefernsehen und sei der Meinung, daß dies auch besser bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aufgehoben sei. [1)]

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bemühten sich ihrerseits, dem Wunsch der Wirtschaft nach erweiterten Werbemöglichkeiten nachzukommen und bereiteten Werbesendungen vor. Die Frage, ob sie überhaupt Fernsehwerbung betreiben sollte, war innerhalb der ARD längere Zeit diskutiert worden. Es wurden sehr unterschiedliche Meinungen vertreten, und der langjährige Intendant des WDR, von Bismarck, bezeichnete die Aufnahme von Fernsehwerbung als den Sündenfall der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Im November 1956 nahm der Bayerische Rundfunk als erster die Ausstrahlung von Werbefernsehprogrammen auf. Den Ausschlag, daß schließlich doch Werbefernsehen von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten betrieben wurde, dürfte neben den zu erwartenden Einnahmen die Überlegung gegeben haben, mit der Aufnahme von Werbesendungen, d.h. mit der Befriedigung der Werbebedürfnisse der Wirtschaft, dem Ruf nach einem kommerziellen Werbefernsehen vorzubeugen. [2)] Die Wirtschaft war dem Vorhaben der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht abgeneigt, machte aber von Anfang an deutlich, daß das Ausmaß von 6 Min. Werbefernsehen pro Tag, wie es von den Rundfunkanstalten vorgese-

---

1) Vgl. priv. Unterlagen von Prof. Eberhard

2) Zu den Überlegungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, das Werbefernsehen zuzulassen, um somit der Forderung nach Werbung im Fernsehen nachzukommen und damit ein kommerzielles Werbefernsehen überflüssig zu machen, siehe Münster, Clemens (Programmdirektor des Bayerischen Rundfunks), in: Der Spiegel, 4. Dez. 1957. Ebenfalls:Aktueller Fernsehdienst vom 25. Jan. 1958, S. 44, in dem der Intendant des NDR, Dr. Hilpert, erklärte, er habe unter zwei Übeln das kleinere gewählt und gehe nur sehr ungern an das Werbefernsehen heran.

hen war, ihre Bedürfnisse kaum befriedigen würde. [1] Zeigte sich die Wirtschaft den Werbefernsehplänen gegenüber positiv, wenn auch nicht zufriedengestellt, so stieß die Aufnahme von Werbesendungen auf erbitterten Widerstand bei den Zeitungsverlegern, die bislang die größten Nutznießer der Werbeaufwendungen der Industrie waren. Einer ihrer Wortführer, Merkel, stritt den Rundfunkanstalten das Recht auf die Ausstrahlung von Werbesendungen rundweg ab, und in Verhandlungen mit den Rundfunkanstalten über eine Beteiligung der Zeitungsverleger an den zu schaffenden Werbefernsehgesellschaften war der BDZV nicht bereit, sich mit einer Beteiligung von 49 % zufriedenzugeben. [2]

Vereint in ihrer Unzufriedenheit über die Fernsehwerbung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, taten sich Wirtschaftsverbände und Verlegerorganisationen zusammen und beantragten bei der Bundesregierung die Bereitstellung von Sendern zur Ausstrahlung eines von Wirtschaft und Zeitungsverlegern betriebenen Werbefernsehprogramms. Gleichzeitig strengte der BDZV einen Prozeß gegen den Bayerischen Rundfunk an mit dem Ziel, diesem die Ausstrahlung von Werbesendungen untersagen zu lassen.

Es ist ungewißt, ob von der Bundesregierung derzeit schon Überlegungen angestellt worden waren, mit Hilfe des zweiten Fernsehprogramms, dessen Inbetriebnahme technisch in wenigen Jahren möglich sein würde, nicht doch die Vorherrschaft der Länder auf dem Gebiet des Rundfunks zu brechen. Möglicherweise wurde aber der Anstoß zu solchen Gedankengängen erst durch das Anliegen der Wirtschafts- und Verlegerverbände gegeben. Eine derart detaillierte Aufschlüsselung kann hier unterbleiben, denn man kann angesichts der späteren Entwicklung davon ausgehen, daß die Antrag-

---

1) S.o. und vgl. Stadelmeyer, a.a.O., S. 3

2) Vgl. Rheinowski, H.-Jürgen, Hörfunk, Fernsehen, Tagespresse, Eine Darstellung aus hessischer Sicht, Darmstadt, Darmstädter Echo Verlag, S. 19

steller bei der Bundesregierung mit ihrem Vorhaben auf Interesse stießen. Zweifel gab es bei der Beurteilung juristischer Fragen. "Im Laufe des Verfahrens (BDZV ./. Bayerischer Rundfunk, d. Verf.) hatten die Kläger vorgetragen, daß die Bundespost selbst die Frage, wer zu Veranstaltungen von Werbesendungen berechtigt sei, entschieden wissen wolle, bevor sie einer von der Wirtschaft und der Presse getragenen Organisation das Recht zum Senden von Werbesendungen einräumen würde." [1]

2.4. Maßnahmen zur Errichtung eines kommerziellen Fernsehprogramms unter dem Einfluß von Bundesregierung, Wirtschaft und Verlegern

2.4.1. Die Studiengesellschaft für Funk- und Fernsehwerbung e.V.

Die Interessen an einem kommerziellen Fernsehprogramm wurden erstmals konkret faßbar, als am 8. 8. 1956 in Frankfurt/Main die "Studiengesellschaft für Funk- und Fernsehwerbung e.V." gegründet wurde. Zu dieser Vereinsgründung fanden sich zusammen: der BDI, der Markenverband, der BDZV und der Verband Deutscher Werbungsmittler und Werbeagenturen. Den Vorsitz des Vereins führte der Präsident des Markenverbandes, Reinhold Krause aus Wiesbaden. Sein Stellvertreter war der Verleger Heinrich Merkel. Geschäftsführer des Vereins wurden Dr. Gerhard Eckert und Edgar Scholz. Sofern die Interessenten aus Wirtschaft und Verlagswesen, die sich in der Studiengesellschaft zusammengetan hatten, mit ihren Aktivitäten auch politische Ziele verfolgten, hatten sie in dem Geschäftsführer Eckert eine besonders qualifizierte Person gefunden. Eckert hatte sich schon in der Zeit des Faschismus in Deutschland mit den Wirkungsmöglichkeiten des Rund-

1) Stadelmeyer, a.a.O., S. 3 - 4

funks befaßt und über das Thema "Der Rundfunk als Führungsmittel" promoviert. Ziel des Vereins war die Errichtung eines zweiten Fernsehprogramms auf privatwirtschaftlicher Basis nach dem Modell der englischen ITA. Die Gründung erfolgte, noch bevor der Bayerische Rundfunk die Ausstrahlung von Werbesendungen aufgenommen hatte. Die Vereinsgründer verzichteten darauf, Einfluß auf die Werbeprogramme des Bayerischen Rundfunks und die der anderen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu nehmen. Stattdessen gingen sie auf Konfrontationskurs mit dem Ziel, die Gestaltung des zweiten Fernsehprogramms nach kommerziellen Gesichtspunkten selbst zu übernehmen. Das deutete auf die Entschlossenheit der Initiatoren hin, die zu erwartenden Profite und den Einfluß auf das Programm keinesfalls mit anderen Kräften zu teilen. Die wenig kompromißbereite Haltung der Bundesregierung in den Verhandlungen mit den Ländern sowie verschiedene Pressemeldungen[1] gaben Aufschluß darüber, mit welchen Gedanken und Möglichkeiten sich die Bundesregierung trug. Gleichzeitig wurde deutlich, daß in der Studiengesellschaft zusammengeschlossenen Interessenten für ein kommerzielles Fernsehen in der Bundesregierung einen starken Partner gefunden hatten.

Die Regierungsparteien CDU/CSU und FDP brachten anläßlich einer Großen Anfrage zu dem Thema durch die SPD eine Resolution in den Bundestag ein, in der die Bundesregierung aufgefordert wurde, eine gesetzliche bzw. staatsvertragliche Regelung anzubahnen, deren Ziel ein zweites Programm sei, das nicht durch die bestehenden Rundfunkanstalten veranstaltet würde.[2] In der gleichen Resolution wurde die Bundesregierung aufgefordert, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, die geeignet waren, Rundfunk und Fernsehen zunächst von der Geschäftswerbung freizuhalten.[3] Nach dem, was Verantwortliche der ARD über die Aufnahme von

---

1) Vgl. united press international vom 27. 11. 57

2) Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode, 15. Sitzung, 28. Febr. 1958

3) Ebenda

Werbesendungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunksendungen gesagt hatten [1], ist dieser Satz der Resolution dahingehend zu interpretieren, daß die Fernsehwerbung durchaus nicht verboten, sondern privaten Unternehmen vorbehalten sein sollte.

Analog der Argumentation, wie sie von Verfechtern eines kommerziellen Fernsehens in England vorgetragen worden war, behaupteten die Mitglieder der Studiengesellschaft und die Bundesregierung, daß sich ihre Initiative hauptsächlich gegen die Einrichtung des Rundfunkmonopols richte, die mit dem bundesdeutschen Wirtschaftssystem und der politischen Verfassung nur schlecht in Einklang zu bringen sei. In der Bundestagsdebatte wurde auf den angeblich beispielhaften Charakter des Weimarer Rundfunks hingewiesen, und die föderalistisch-pluralistische Struktur, die dem bundesdeutschen Rundfunk nach 1945 gegeben worden war, als besatzungsrechtliches Überbleibsel und zu korrigierender Fehltritt der historischen Entwicklung bezeichnet. In einem Beitrag sagte der damalige Innenminister Schröder: "1. ... Die Bundesregierung ist für einen unabhängigen Rundfunk, und sie ist für ein unabhängiges Fernsehen mit einem sorgfältig geregelten Anstaltscharakter. 2. Die Bundesregierung ist gegen jede Monopolstellung auf diesem Gebiet. Sie ist vor allem gegen die Monopolstellungen, die noch aus der Frühperiode nach 1945 stammen und in manchem noch besatzungsrechtliche Schalen tragen." [2] Derart abqualifizierende Äußerungen eines Bundesministers über eine Rundfunkstruktur, die von ihrer Konzeption her zu einer stärkeren Demokratisierung der Gesellschaft beitragen sollte, zeigten deutlich die restaurativen Ziele, die mit der Kommerzialisierung des Fernsehens verfolgt wurden.

---

1) s.o., S. 188

2) Schröder, Bundesinnenminister, Deutscher Bundestag, a.a.O., S. 712

2.4.1.1. Die Vorschläge des Markenverbandes

Nach einer sehr zurückhaltenden Informationstätigkeit traten die Interessenten an einem kommerziellen Werbefernsehen im Februar 1958 mit ihren Vorstellungen an die Öffentlichkeit. In einer Denkschrift des Markenverbandes [1] stellten die Führer des Markenverbandes Schütter und Lutz - sicherlich nicht ohne vorherige Abklärung mit ihren Partnern in der "Studiengesellschaft" - ihre Ideen über die wünschenswerte Gestaltung des zweiten Fernsehprogramms vor und setzten sich mit den Vorwürfen auseinander, die dagegen vorgebracht wurden. Die Denkschrift akzeptierte, daß die vollständige Kommerzialisierung des Hörfunks und des Fernsehens in den USA zu einem wenig nachahmenswerten Zustand im Rundfunkwesen dieses Landes geführt hatten. "Dieses commercial system hat zweifellos Schattenseiten und ist auch in den USA nicht ohne Kritik geblieben. Seine Nachahmung wäre für uns nicht empfehlenswert." [2]

Der Verzicht auf Sponsor-Sendungen, der schon den Verfechtern eines kommerziellen Fernsehens in England zum Erfolg verholfen hatte, wurde auch vom Markenverband als Garantie dafür angeboten, daß es zu einer rücksichtslosen Ausnutzung des Werbefernsehens in der Bundesrepublik nie kommen werde. Es war die Intention der Denkschrift, die Argumente der Kritiker eines kommerziellen Fernsehens so weit wie möglich zu widerlegen oder zu entkräften. Diese Auseinandersetzung mit der gegnerischen Position hatte jedoch kaum analytischen oder argumentativen Charakter, denn man versuchte, mit Postulaten und nicht mit Beweisen, den gegnerischen Standpunkt zu widerlegen. In der Denkschrift hieß es z.B.: "An eine einseitige Kontrolle durch Wirtschaftsverbände oder Interessengruppen ist nicht gedacht." [3] Die Zusammensetzung der Studiengesellschaft,

1) Vgl. Wettbewerb um den Fernsehschirm - Wege zu einem zweiten Programm, hrsg. vom Markenverband e.V., Wiesbaden 1958

2) Ebenda, S. 8

3) Ebenda, S. 10

ihre Aktivitäten und die der Bundesregierung machten es aber für jeden sichtbar, daß hier Wirtschaftsverbände, Interessengruppen und die Bundesregierung nach Möglichkeiten suchten, ein ihnen genehmes zweites Fernsehprogramm einzurichten. Es wurde auch behauptet, daß eine Übernahme des britischen Rundfunksystems mit einem öffentlich-rechtlichen und einem kommerziellen Sektor eine Erweiterung des Zugangs zu dem Medium bedeutet und damit die Meinungsfreiheit weiterentwickelt würde. Ferner sei damit die der Gesellschaftsordnung fremde Monopolsituation überwunden. Ob es ein solch großer Fortschritt ist, ein öffentlich-rechtliches Monopol durch ein privates Oligopol zu ersetzen, scheint dem Autor fraglich. Ansonsten wurden in der Denkschrift des Markenverbandes die weitgehend bekannten Argumente wiederholt, die Verfechter eines kommerziellen Fernsehens schon in England vorgebracht hatten. So hieß es z.B. zur Qualität eines kommerziellen Werbeprogramms: "Von einer Überlastung des Programms mit Werbesendungen und einer Einblendung von Werbung zur unrechten Zeit rät schon die Überlegung ab, daß sich ein privates Fernsehen eine Verärgerung der Zuschauer nicht leisten kann." [1] Eine derart prinzipielle Äußerung über den Charakter von Programmen des kommerziellen Fernsehens, in der der Eindruck erweckt wurde, als gäbe es bei dem Ausmaß von Werbeeinblendungen eine Art selbststeuernden Regelkreis, in dem Werbeinteressen und Zuschauerinteressen zur allseitigen Zufriedenheit ausgeglichen würden, stand in deutlichem Widerspruch zu den Ausführungen der Denkschrift über die Entwicklung des kommerziellen Rundfunks und Fernsehens in den USA. Es war in der Denkschrift von "Schattenseiten" der dortigen Situation die Rede. Gleichzeitig demonstrierte die angegebene hohe Zahl von Fernsehteilnehmern in den USA, wieweit die Teilnehmer bereit waren, eben diese Schattenseiten zu akzeptieren. Die geringen Einflußmöglichkeiten amerikani-

---

1) Wettbewerb um den Fernsehschirm, a.a.O., S. 11

scher Fernsehzuschauer auf die ihnen angebotenen Programme und das Ausmaß der Werbeeinblendungen sind in der Literatur mehrfach beschrieben worden. [1)]

Anscheinend waren zur Zeit der Veröffentlichung der Denkschrift noch keine verbindlichen Beschlüsse hinsichtlich der anzustrebenden Organisationsform eines kommerziellen Fernsehprogramms gefaßt. Zwar wurde der beispielhafte Charakter der Struktur des kommerziellen Fernsehens in England hervorgehoben, und es war die Rede von einer Programmgesellschaft, zu deren Aufsicht ein Gremium eingesetzt werden könne, dem Vertreter des Bundesrats, des Bundestags, der Kirchen, der Presse, des künstlerischen und wissenschaftlichen Lebens, des Erziehungswesens und der Wirtschaft angehören sollten. Genauere Ausführungen hierzu waren in der Denkschrift jedoch nicht zu finden. Interessanterweise war im Gegensatz zu Großbritannien, wo das Programm des unabhängigen Fernsehens von vielen Programmgesellschaften hergestellt wurde, in der Denkschrift des Markenverbandes nur von einer "Programmgesellschaft" die Rede. Auch sollte das vorgesehene Aufsichtsgremium im Gegensatz zur ITA nicht mit möglichst unabhängigen Persönlichkeiten besetzt werden, sondern überwiegend mit Vertretern von Parteien und Interessengruppen.

2.4.1.2. Die Vorschläge der Studiengesellschaft

Im Dezember 1958 legte die Studiengesellschaft ihre Vorstellungen über die Organisationsform des zweiten Fernsehprogramms vor.[2)] Diese waren erheblich präziser ausgearbeitet als die Aneinanderreihung von Postulaten, die der Mar-

1) Vgl. Kelly, Frank K., Who Owns the Air. Testimony Before the FCC. An Occasional Paper on the Role of Mass Media in the Free Society, Santa Barbara/Calif. Centre for the Study of Democratic Institutions, 1960; Public Television, Report and Reccomendations of the Carnegie Commission on Educational TV, Bantam, New York 1967

2) Möglichkeiten für die Verwirklichung eines zweiten Fernsehprogramms, a.a.O.

kenverband Anfang des Jahres der Öffentlichkeit präsentiert hatte. Die Denkschrift der Studiengesellschaft beinhaltete auch keinen Versuch von der Art ihrer Vorläuferin, sich mit den Argumenten der Gegner eines kommerziellen Fernsehens auseinanderzusetzen. Die Verfasser setzten wohl inzwischen voraus, daß die grundsätzliche Entscheidung für ein kommerzielles zweites Fernsehprogramm gefallen war und es nur noch darum ging, die organisatorische Ausgestaltung zu übernehmen. [1] Die Studiengesellschaft legte ihren Darlegungen die Rechtsansicht zugrunde, daß das unumstritten weiter geltende Fernmeldeanlagengesetz dem Bund das Recht gab, die Lizenzen für die Veranstaltung von Rundfunkprogrammen zu erteilen, und daß der Einwand der Länder und Rundfunkanstalten, Rundfunk gehöre zur Kulturhoheit der einzelnen Länder, nicht vertretbar sei. Nach ihrer Ansicht konnte der Bund von seinem Recht, das Rundfunkwesen nach seinen Vorstellungen zu ordnen, auf dreierlei Weise Gebrauch machen; durch ein Bundesgesetz, durch einen Staatsvertrag zwischen Bund und Ländern oder durch einen Verwaltungsakt.

Gar so einfach, wie man es augenscheinlich gern gehabt hätte, war das Problem der Kompetenz für das Rundfunkwesen aber doch nicht zu lösen. In ihrer eingenen Denkschrift mußte die Studiengesellschaft eingestehen, daß Rundfunk mehr bedeutet als nur Frequenzen. "Andererseits ist die Lizenzierung neuer Sender angesichts der Wirkungen, die das Fernsehen als Massenmedium auf das kulturelle, gesellschaftliche und politische Leben der Nation ausüben kann, auch von Gesichtspunkten abhängig, deren Beachtung nicht

---

1) Auf einer Kabinettsitzung am 30. 7. 1958 traf die Bundesregierung die Entscheidung, in der Frage der Organisation des zweiten Fernsehprogramms der kommerziellen Richtung den Vorzug zu geben. Es wurde beschlossen, die Verhandlungen mit den Ländern nicht weiterzuführen, und der Postminister wurde beauftragt, den Aufbau eines zweiten Fernsehnetzes vorzubereiten. Gleichzeitig erhielt der Innenminister den Auftrag, den Entwurf eines Bundesrundfunkgesetzes vorzulegen. Vgl. Übersicht über die Einstellung des Bundes zu Vertragsverhandlungen mit den Ländern, a.a.O., S. 4

zum eigentlichen Aufgabenbereich des Bundespostministeriums gehört." [1]

Es ist widersprüchlich, wenn es nach Ansicht der Studiengesellschaft notwendig war, andere Interessenten als das Bundespostministerium bei Entscheidungen über das Rundfunkwesen zur Sprache kommen zu lassen, da sie gleichzeitig die Ansicht vertrat, daß die Zuständigkeit bei dem Bundespostministerium läge.

Die Studiengesellschaft hatte hierfür einen "Deutschen Fernsehrat" vorgesehen. Dieser Fernsehrat sollte den aus der Weimarer Zeit bekannten schädlichen Einfluß der Postallmacht in Rundfunkfragen eingrenzen. So wurde einerseits dem Bundespostminister aufgrund des Fernmeldeanlagengesetzes zuerkannt, nach eigenem Ermessen und ohne Rücksicht auf die Länder Rundfunkprogramme zu veranstalten, oder andere mit der Veranstaltung zu beauftragen. Weiter wurde darauf hingewiesen, daß es keinen Anlaß zur Besorgnis über eine exzessive Auslegung seiner Kompetenz gebe. Gleichzeitig stellte man jedoch fest, daß neben dem Postministerium auch noch andere Kräfte Belange im Bereich des Rundfunks hatten. Deshalb wurde vorgeschlagen, die Kompetenz des Bundespostministers einzuschränken. Der "Deutsche Fernsehrat" sollte u.a. dazu dienen, "dem Bundespostminister geeignete Bewerber für die Verleihung des Senderechts vorzuschlagen und durch sein Veto die Zulassung ungeeigneter Bewerber zu verhindern." [2] So wäre nach den Vorstellungen der "Studiengesellschaft" die Kompetenz für das Rundfunkwesen zwar unter dem Mantel des Bundespostministeriums verblieben. Unter der Oberfläche hätte aber eine beachtliche Verschiebung vom Ministerium weg zum "Deutschen Fernsehrat" hin stattgefunden. Nach den Vorstellungen der Studiengesellschaft hätten ihre Mitglieder, nämlich Wirtschaft und Presse, allein 1/3 der Mitglieder des Fernsehrates gestellt. Zu ihnen wären drei Vertreter des Bundes gekom-

1) Möglichkeiten für die Entwicklung eines zweiten Fernsehprogramms, a.a.O., S. 6

2) Ebenda, S. 8

men und somit wären den Kräften, die ein gemeinsames Interesse an der Durchbrechung der öffentlich-rechtlichen Struktur des Rundfunks in der BRD zusammengeführt hatten, die Hälfte der Stimmen im Fernsehrat sicher gewesen.

In ihren Ausführungen versuchte die Studiengesellschaft den Eindruck zu erwecken, als handele es sich bei ihrem Vorhaben um ein Unternehmen, dem keine schwerwiegenden Probleme entgegenstünden. "Hiernach könnte eine weitere gesetzliche Regelung überflüssig erscheinen, da das Fernmeldeanlagengesetz die Verleihung von Fernsehlizenzen bereits vorsieht und die hierfür zuständige Stelle bestimmt."[1] Wie angesichts der schwierigen Verhandlungen zwischen Bund und Ländern zu einer solchen Aussage gekommen werden konnte, bleibt unklar. Die Studiengesellschaft ging sogar noch weiter und erklärte, daß § 2, Ziff. 2 des Fernmeldeanlagengesetzes vorsehe, daß der Postminister auch andere Behörden mit der Vergabe von Lizenzen und der Festsetzung von Bedingungen beauftragen könne. So wurde der Anschein erweckt, als sei der "Deutsche Fernsehrat" in dem Vertreter der Studiengesellschaft ihre Tätigkeit als Fernsehprogrammhersteller überwachen sollten, unter Berücksichtigung des Fernmeldeanlagengesetzes konzipiert worden. Dabei wurde übersehen, daß die im Gesetz erwähnten Delegationsmöglichkeiten des Postministers immer die letzte Zuständigkeit bei dem Minister selbst behielten. Diese letztliche Zuständigkeit des Postministers entsprach aber nicht dem Interesse der Studiengesellschaft, die ja für ihren Fernsehrat Veto-Rechte beansprucht hatte. Wenn die Studiengesellschaft selbst von der Stichhaltigkeit ihrer Formulierungen überzeugt war, dann ist es auch unverständlich, warum die verschiedenen anderen Möglichkeiten zur Errichtung eines kommerziellen Fernsehprogrammes in ihrer Denkschrift überhaupt erörtert wurden.

---

1) Möglichkeiten für die Verwirklichung eines zweiten Fernsehprogramms, a.a.O., S. 6

Die Chancen, daß ein neues Gesetz die legislativen Instanzen der Bundesrepublik passieren oder ein Staatsvertrag zwischen Bund und Ländern über die Errichtung eines kommerziellen Fernsehprogramms zustande kommen könnte, wurden höchst gering eingeschätzt. Man nahm an, daß der Bundesrat ein solches Gesetz sicherlich zu Fall bringen würde. "Nicht günstiger wären die Aussichten für einen Staatsvertrag zu beurteilen, der schon seinem Wesen nach die Zustimmung der Länder voraussetzt." [1] Bei einer staatsvertraglichen Lösung wären es doch wieder die Länder, die die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten geschaffen hatten, gewesen und nicht der dem kommerziellen Fernsehen freundlich gesinnte Bund, die letztlich über die Zukunft des Rundfunks zu entscheiden hätten. Unter diesen Voraussetzungen war die Studiengesellschaft bereit, von ihrem oben dargelegten Vorstellungen über Kontrolle und Einfluß auf das zu errichtende kommerzielle Fernsehprogramm abzugehen. Um überhaupt ein kommerzielles Fernsehprogramm zu bekommen, bot sich bei der Unmöglichkeit einer gesetzlichen oder staatsvertraglichen Regelung nur der den Trägern der Studiengesellschaft unangenehme und verfassungsrechtlich problematische Weg des Verwaltungsakts, bei dem der Postminister die höchste Instanz des kommerziellen Fernsehprogramms geworden wäre. "Unter diesen Umständen sollten die Möglichkeiten, die Voraussetzung für ein zweites, außerhalb der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten betriebenes Programm durch einen Verwaltungsakt zu schaffen, nicht außer acht gelassen werden. ... Der Unterschied zu einer im Gesetzeswege zu errichtenden Kontrollbehörde würde nur darin liegen, daß der Fernsehrat des Bundespostministeriums lediglich beratende Funktion ausüben würde." [2]

Die in der Studiengesellschaft zusammengekommenen Verleger und Industriellen waren ihren eigenen Darlegungen zu-

---

1) Möglichkeiten für die Verwirklichung eines Zweiten Fernsehprogramms, a.a.O., S. 9

2) Ebenda, S. 10

folge bereit, der Bundespost und somit der Bundesregierung ein Sprachrohr bereit zu stellen unter der Voraussetzung, daß dieses Sprachrohr von ihnen auf kommerzieller Grundlage betrieben würde. Überlegungen, daß Massenmedien in einem demokratischen Staat möglichst weit außerhalb der Einflußzone staatlicher Organe anzulegen seien,wie von Zeitungsverlegern bei anderer Gelegenheit oft geäußert worden war, fielen in dieser Frage, als es darum ging, die öffentlich-rechtliche Struktur des Rundfunks zugunsten einer kommerziellen Regelung zu durchbrechen, kaum in Betracht. Der Rundfunk der Weimarer Republik wurde zum Vorbild für die verschiedenen Kräfte, die sich in der Studiengesellschaft für Funk- und Fernsehwerbung zusammengefunden hatten. "Eine im Verwaltungswege zu treffende Regelung würde in der Geschichte des deutschen Rundfunks nicht ohne Vorbilder sein. Den als privatrechtliche Organisation gegründeten Rundfunkgesellschaften der Weimarer Republik waren in den Verleihungsbedingungen eine ganze Reihe von Auflagen mit technischem Charakter auferlegt. So mußten sie z.B. an der Programmgestaltung einen von der zuständigen Landesregierung im Benehmen mit dem Reichspostministerium berufenen "kulturellen Beirat" beteiligen und ihren Nachrichten- und Vortragsdienst der politischen Kontrolle eines vom Reichsinnenminister und der zuständigen Landesregierung berufenen 'Überwachungsausschusses' unterwerfen." [1] Das Rundfunksystem der Weimarer Republik, das bei der Schaffung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aus gesellschaftspolitischen Gesichtspunkten als negatives Beispiel gedient hatte, wurde hier von den Befürwortern eines kommerziellen Fernsehens zum Leitbild emporgehoben. Bei derartigen Vorstellungen ist es kaum notwendig, die der Denkschrift beigefügten "Grundsätze, die in einem Kodex für die Programmgestaltung berücksichtigt werden sollten" [2], besonders darzustellen. Das Programm, das sich die Mitglieder der

1) Möglichkeiten für die Verwirklichung eines zweiten Fernsehprogramms, S. 10

2) Ebenda, S. 11

"Studiengesellschaft" und die Bundesregierung vorstellten, wäre schon aufgrund der Interessenlage der Beteiligten ein Programm gewesen, mit dem hohe Werbeerfolge zu erzielen wären und in dem gleichzeitig der Standpunkt der Bundesregierung für deren Begriffe hinreichend dargestellt wurde.

Innerhalb der Studiengesellschaft kam es im Herbst 1958 zu einer Veränderung. Nach dem Urteil des OLG München in dem Rechtsstreit zwischen dem BDZV und dem Bayerischen Rundfunk um die Zulässigkeit der Werbesendungen der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten schien es vielen Zeitungsverlegern nicht mehr sinnvoll, sich für ein kommerzielles Fernsehen zu engagieren. Sie bewirkten, daß sich der BDZV aus der Studiengesellschaft zurückzog. Diejenigen Zeitungsverleger, die nicht bereit waren, ihr Ziel so leicht aufzugeben, gründeten unter der Leitung von Merkel die "Pressevereinigung für neue Publikationsmittel e.V.", die die Anteile des BDZV in der Studiengesellschaft übernahm.

2.4.2. Die Freies Fernsehen GmbH (FFG)

Im Dezember 1958 war die rundfunkpolitische Entwicklung in der BRD soweit vorangeschritten, daß es für die Mitglieder der "Studiengesellschaft" sinnvoll und erfolgversprechend erschien, eine Firmengründung zur Vorbereitung eines zweiten kommerziellen Fernsehprogramms vorzunehmen. Dieser Schritt wurde am 5. 12. 1958 vollzogen. Der Vertreter der Zeitungsverleger, Merkel, und der Fabrikant Krause (M.K. Papier) stellten das Gründungskapital je zur Hälfte stellvertretend für die hinter ihnen stehenden Industriezweige. Die Gesellschaft trug den Namen "Freies Fernsehen GmbH" (im Folgenden FFG) und hatte ihren Sitz in Wiesbaden. In dem Gesellschafterausschuß saßen die Verleger Merkel und Jahr, ein Rechtsanwalt Selbach als Vertreter des BDI, ein Landrat Klauss als Vertreter der Mittelstandsinteressen und der Vorsitzende des Markenverbandes, Dr. Lutz. Es

war vorgesehen, eine möglichst breite Streuung der Anteile zu erzielen, wobei eine Begrenzung von 2 % der Anteile für jeden Interessenten geplant war. Die eigentliche Macht innerhalb der Gesellschaft sollte jedoch 50/50 zwischen Wirtschaft und Presse geteilt werden. Die Wirtschaft war vertreten durch den BDI und den Markenverband, die Presse durch die in der "Pressevereinigung für Neue Publikationsmittel" zusammengeschlossenen Zeitungsverleger und Zeitschriftenverleger. [1)]

Der Vorsitzende des Bundestagsausschusses für Kulturpolitik und Publizistik, Bruno Heck (CDU), hatte im Herbst ein Papier vorgelegt [2)], in dem eine Firmengründung nicht mehr als untragbares finanzielles Risiko erschien. Die Haltung der Bundesregierung in der Auseinandersetzung mit den Ländern ließ ferner erkennen, daß sie nach wie vor an ihrem Ziel einer verstärkten Einflußnahme auf den Rundfunk festhielt und bereit war, zur Erreichung dieses Ziels ein kommerzielles Fernsehprogramm zu schaffen. Die Richtigkeit der Entscheidung für eine Firmengründung wurde kurz darauf am 14. 1. 1959 bestätigt, als das Bundeskabinett den Entschluß faßte, eine Kette von Sendern aufzubauen, die die Ausstrahlung des zweiten kommerziellen Fernsehprogramms übernehmen sollten.

Die Materiallage gibt kein abschließendes Bild darüber, ob Firmengründung und Kabinettsbeschluß in einem engen Zusammenhang standen. So läßt sich z.B. nicht klären, ob die Bundesregierung mit der Entscheidung, ein Sendernetz zu errichten, so lange wartete, bis sie sicher war, daß auch eine finanzkräftige private Firma existierte, die dann die Aufgabe der Programmherstellung übernehmen könnte. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, daß die Träger der Studiengesellschaft und der FFG ständig im Einvernehmen mit der Bundesregierung handelten. [3)]

---

1) Vgl. FAZ v. 8. 2. 1960

2) Siehe Der Spiegel, Heft 35 v. 27. 8. 1958, S. 15 ff.

3) Vgl. Brief von John Jahr (Mitglied im Gesellschafterausschuß der

2.4.2.1. Programmplanung der FFG

Im April 1959 wurde dem Innenministerium eine weitere Denkschrift unterbreitet, in der genauere Auskünfte über Planung und Zielsetzung der "Freies Fernsehen GmbH" enthalten waren. [1] Die FGG ging in ihren Überlegungen und Vorbereitungen von den Vorschlägen aus, die in der Denkschrift des "Markenverbandes" und der Denkschrift der "Studiengesellschaft für Funk- und Fernsehwerbung" veröffentlicht worden waren. Man war sich aber darüber im klaren, daß die Bundesregierung die Durchbrechung der öffentlich-rechtlichen, föderalistischen Struktur des bundesdeutschen Rundfunks durch ein Bundesgesetz vornehmen wollte und nicht, wie in der Denkschrift der Studiengesellschaft vorgeschlagen, durch einen Verwaltungsakt. Die Gesellschaft ging ferner davon aus, daß die Bundespost die notwendigen Sendeeinrichtungen aufstellen und diese an eine Programmgesellschaft vermieten würde.

Die FFG betonte, daß sie nicht nur finanziell in der Lage sei, die Aufgaben zu übernehmen, die ihr mit einer Lizenzerteilung zufallen würden, sondern daß sie auch praktisch in der Lage sei, das gewünschte Programm zu liefern. Man sah zwar keine Möglichkeit, in der verbleibenden Zeit einen eigenen Produktionsapparat aufzubauen und beklagte sich auch, daß die Rundfunkanstalten der Länder die Tendenz hätten, auch fremde Studiokapazitäten zu belegen, um somit die Arbeit der FFG zu erschweren. Aber die FFG war dennoch zuversichtlich, viele der bestehenden Filmstudios ohne großen Aufwand für die Herstellung von Fernsehproduktionen herrichten zu können. So hatten es u.a. auch viele der kommerziellen Programmgesellschaften in England getan. "Es wird also nach Lage der Dinge dem Freien Fernsehen möglich sein, die für den Betrieb eines zwei-

---

FFG) an die Verlegerkollegen Blankenagel, Bucerius, Gruner, Ganske, Kenneweg, Martens, Kindler, Wirthle und Augstein vom 11. 5. 59.

1) Studiengesellschaft für Funk- und Fernsehwerbung: Vorplanung der "Freies Fernsehen GmbH" für ein zweites Fernsehprogramm in der Bundesrepublik, Frankfurt/M., April 1959, unveröff. Manuskript

ten Programms erforderlichen Studioräumlichkeiten zu beschaffen und in ihnen zu arbeiten, bis zu einem späteren Zeitpunkt der Neubau eines Studiokomplexes vorgenommen werden kann." [1] In diesen Studios sollte ein Fernsehprogramm von 25 - 30 Stunden pro Woche produziert werden, wobei 10 % der Programmzeit für Werbung genutzt werden sollten.

Die FFG vertrat in ihrer Eingabe an das Ministerium die Überzeugung, "daß ihr Programm allen Anforderungen entsprechen wird, die im öffentlichen Interesse an seine moralische Sauberkeit, sein kulturelles Niveau und seine parteipolitische Neutralität zu stellen sind." [2] Diese Leitwerte der Programmgestaltung sollten verknüpft werden mit einer starken Orientierung des gesamten Programms auf den Bereich der Unterhaltung. "In der modernen Industriegesellschaft hat der Mensch einen Anspruch auf Entspannung und Unterhaltung. Dieses Ziel muß im Programmablauf mit einer vertieften Information und lebendiger Belehrung zu einem geschlossenen Ganzen verbunden sein, wobei den Bedürfnissen der Familie Rechnung getragen werden soll." [3] Konkretere Ausführungen über Programminhalte sowie bekannt gewordene Abkommen über Programmaustausch und Kooperation zwischen der FFG und englischen oder amerikanischen kommerziellen Fernsehgesellschaften geben ein deutlicheres Bild davon ab, was sich die FFG genau unter einem zusammengeschlossenen Ganzen von Unterhaltung, Information und lebendiger Belehrung unter Berücksichtigung von familiären Bedürfnissen vorstellte. "Weit mehr als das bisherige erste Fernsehprogramm wird das zweite Programm mit festen Sendetagen, ständigen Terminen und Serien arbeiten. Der Zuschauer soll mit Sicherheit wissen, daß er zu einer festen Zeit an einem gleichen Wochentag eine bestimmte, von ihm er-

---

1) Vorplanung der FFG, a.a.O., S. 8

2) Ebenda, S. 9

3) Ebenda, S. 5

wartete Sendung wiederfindet. Die Serie stellt eine weit festere Bindung zwischen Programm und Zuschauer her, als das von Tag zu Tag und Woche zu Woche wechselnde Programm." [1)]

Die hier gepriesenen Qualitäten der Fernsehserie sind nicht so sehr Qualitäten, die sich an den Bedürfnissen der Rezipienten orientieren, sondern sie sind eher zu beurteilen nach ihrer Nützlichkeit für die Kapitalgeber. Für eine kommerzielle Fernsehprogrammgesellschaft, die ihren Anzeigenkunden ständig hohe Einschaltquoten vorweisen muß, bedeutet die zugkräftige Fernsehserie ein weitaus bequemeres Mittel, Zuschauer zu gewinnen,als der Versuch, von Programm zu Programm Interesse zu wecken. Fernerhin ist es billiger, eine Fernsehserie herzustellen oder diese sogar billig im Ausland zu kaufen,sowie es die FFG vorhatte, als eine Vielzahl von einzelnen Fernsehprogrammen zu produzieren, die das Zuschauerinteresse jedesmal erneut auf sich lenken müssen.

Entsprechend den Intentionen (hohe Zuschauerzahl, geringe Herstellungskosten, konfliktarme Programminhalte) sollte sich das kommerzielle zweite Fernsehprogramm von dem Programm der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten abheben durch "die lebendige Behandlung zeitnahen Informationsstoffes aus In- und Ausland, durch mehr Fernsehspiele, populäre Sendereihen über politische, wirtschaftliche und wissenschaftliche Fragen, Schaffung spezieller Familienprogramme, Eingehen auf individuelle menschliche Probleme, besondere Initiative auf dem Gebiet wirklich humoristischer Themen, Entwicklung neuer Persönlichkeiten als Repräsentanten des Fernsehens, neue Ideen für Quizprogramme und sogenannte Pannel Games, Schaffung einer 'fliegenden Redaktion' Berücksichtigung und Bearbeitung der besten Fernsehideen des Auslandes, Aktivierung des Zuschau-

---

1) Vorplanung der FFG, a.a.O., S. 5

ers, Vorbereitung für ein evtl. Schulfernsehen, die Vorbereitung für spätere Nachrichtenprogramme für Frauen und Kinder." [1] Aus dieser Aufzählung von Programmarten, die das kommerzielle Fernsehprogramm füllen sollten, läßt sich ablesen, daß der Schwerpunkt des gesamten Programms auf Attraktivität und Massenwirksamkeit lag. Diese sollten auch noch möglichst kostengünstig erreicht werden, und man hatte enge Kooperation mit den Britischen Fernsehgesellschaften vereinbart, die das deutsche kommerzielle Fernsehen mit erfolgreichen Programmen beliefern sollten.[2] Zu bemerken ist ferner, daß solche Programme, die von ihrer Anlage her nicht das breitest mögliche Spektrum des Publikums abdeckten, wie Sendungen für Frauen oder Kinder, oder gar ein Schulfernsehen, erst für die Zukunft in Aussicht gestellt wurden. Die strikte Verpflichtung auf parteipolitische Neutralität dürfte einer lizenzerteilenden Bundesregierung willkommen gewesen sein, die sich von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Länder übermäßig kritisiert fühlte.

2.4.2.2. Die Finanzierung der FFG

Den Vorstellungen der Gründer entsprechend sollte die Gesellschaft mit einem Kapital von 10 - 20 Mio. DM ausgestattet werden, das möglichst breit gestreut werden sollte. Nachfragen innerhalb der einzelnen Wirtschaftszweige hatten ergeben, daß es keine Schwierigkeiten bereiten würde, im Bedarfsfall die erforderliche Kapitalmenge auch bei einer breiten Streuung aufzubringen. In ihrer Eingabe an das Bundesinnenministerium erklärte die FFG: "Nicht herangezogen werden sollen Bewerber, die als Werbungsmittler oder Inhaber von Werbeagenturen an der Fernsehwerbung

---

1) Vorplanung der FFG, a.a.O., S. 4

2) Vgl. Schmidt, H.: Besuch bei der unabhängigen britischen Fernsehbehörde ITA und deren Programmgesellschaften in London vom 20. bis 23. April 1959, Köln 28. 4. 1959, unveröff. Manuskript

interessiert sind." [1] Bei der Finanzplanung ging man davon aus, daß die FFG spätestens ein Jahr nach Lizenzierung den Sendebetrieb aufnehmen würde. Die aus dem Werbefernsehen zu schöpfenden Profite waren nach Ansicht der FFG enorm. Allerspätestens seit einer Reise nach England, auf der sich die Vertreter der FFG die Klagen ihrer englischen Gesprächspartner über die zu hohen Profite, die ihre Gesellschaften einbrachten, anhören mußten, war der FFG bekannt, daß man mit dem kommerziellen Fernsehen nicht nur gut, sondern bestens verdienen konnte. Man rechnete damit, ein Jahr nach Aufnahme der Sendetätigkeit, einen jährlichen Profit von 30 Mio. DM erreichen zu können. Der Höhe der Profite waren keine Grenzen gesetzt. [2] Eckert und Scholz gingen in ihren Kalkulationen davon aus, daß die FFG zum 1. Oktober 1960 mit der Ausstrahlung eines aus Werbung finanzierten Fernsehprogramms beginnen würde. Grundlage der Kalkulation von Preisen für die Einschaltung von Werbesendungen bildete die Annahme, daß zum Starttermin am 1. Okt. 1960 etwa 1,1 Mio. Fernsehgeräte in der Lage wären, das Programm der FFG zu empfangen. Im Wettbewerb um den Zuschauer mit den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten beurteilten Scholz und Eckert ihre Chancen als gut und gingen davon aus, daß von den 1,1 Mio. Fernsehgeräten im Einzugsbereich der Sender der FFG von der Inklination der Zuschauer her etwa 600 000 Geräte auf den Empfang des Programms der FFG eingestellt sein müßten. Zuschauerbefragungen hatten ergeben, daß abendlich jedoch nur ca. 60 % der Fernsehgeräte eingeschaltet waren, was zu einer Zahl von 360 000 auf das Programm der FFG eingestellten Fernsehgeräte führte. In der Berechnung von ca. 3 Zuschauern pro eingeschaltetem Fernsehgerät nahmen Eckert und Scholz an, daß zum Beginn ihrer Programmtätigkeit die FFG mit 1,1 Mio. Zuschauern rechnen könne. Diese Zahl leg-

---

1) Vorplanung der FFG, a.a.O., S. 2

2) Vgl. Eckert, Gerhard und Edgar Scholz: Überlegungen zum Stadtplan für eine Programmgesellschaft, angestellt im Auftrag der Freies Fernsehen GmbH, Ergänzung zum Finanzplan und zur Rentabilität, Frankfurt/M. 1959, unveröff. Manuskript

ten sie der Höhe ihrer Einschalttarife zugrunde, wobei sie sich an den Werbepreisen des NDR orientierten, der ein vergleichbares Teilnehmerpotential für seine Werbesendungen aufwies. Der NDR berechnete damals pro Werbeminute 7 000,- DM. Man kann davon ausgehen, daß sich die FFG bei der Festsetzung ihrer Einschalttarife auch an den Preisen orientierte, die die englischen kommerziellen Fernsehgesellschaften zum Anfang ihrer Programmtätigkeit verlangten und die Interessenten an Fernsehwerbung offensichtlich zu zahlen bereit waren. Bei nur 60 000 eingeschalteten Geräten verlangten die Londoner Programmgesellschaften AR und ATV im September 1955 zu Spitzenzeiten einen Satz von 12 000,- DM pro Minute. [1] Eckert und Scholz gingen in ihren Rentabilitätsberechnungen ferner davon aus, daß im Laufe des ersten Betriebsjahres die FFG monatlich mit einem Zuwachs von 55 000 auf ihr Programm eingeschalteten Geräten rechnen könne. Diese Tendenz würde nach dem ersten Jahr etwas abflachen, und man rechnete danach mit einem jährlichen Zuwachs von 500 000 auf die FFG eingeschalteten Geräte.

Bei der Projektion von 30 Mio. DM Profit nach dem ersten Betriebsjahr wurde veranschlagt, daß die FFG eine Sendezeit von 21 Wochenstunden haben werde, die Programmkosten sich auf 800,- DM/Min. belaufen würden und die Werbeminute 16 000,- DM in der Zeit zwischen 19.00 und 20.00 Uhr und 21 000,- DM in der Zeit von 20.00 bis 22.00 Uhr kosten würde. Man nahm an, daß die Programmkosten sich nur geringfügig erhöhen würden und daß proportional zur Zuschauerentwicklung die Einschaltpreise ganz erheblich steigen würden. Für Ende 1962 rechneten sie mit Einnahmen pro Werbeminute von 30 000,- bzw. 39 000,- DM. [2] In ihre Berechnungen bezogen Eckert und Scholz nur die Einnahmen ein, die während der abendlichen Sendezeit erzielt werden würden.

---

1) Vgl. Eckert/Scholz, a.a.O., S. 2

2) Vgl. ebenda, S. 3

Sie wiesen aber darauf hin, daß der Verkauf von Werbezeit nicht die einzige Einnahmequelle einer kommerziellen Fernsehgesellschaft zu sein brauchte und daß in ihren Berechnungen Nachmittagssendungen und die dort zu erzielenden Profite nicht mitaufgenommen waren. [1] Außerdem biete sich neben dem Verkauf von Werbezeit zur Erwirtschaftung weiterer Profite z.B. die Herausgabe einer Programmzeitschrift an. Damit hatte die Londoner Programmgesellschaft AR ihre Profite aufgebessert.

Den errechneten Profiten, die sich, wie gezeigt, durchaus nicht an der Grenze des Höchstmöglichen bewegten, standen Kosten von insgesamt 70 Mio. DM gegenüber. Die FFG ging davon aus, daß im Laufe der ersten 12 Monate, die zur Vorbereitung der Programmtätigkeit dienten und in denen noch keine Werbeeinnahmen erzielt werden könnten, rund 53 Mio. DM ausgegeben werden würden. [2] Ferner rechnete man damit, daß im Laufe des ersten Jahres der Programmtätigkeiten die Einnahmen aus Werbung immer noch um ca. 12 Mio. DM hinter den Kosten zurückbleiben würden. [3] Zur Sicherheit und zum Auffangen unvorhergesehener Kosten wurde ein weiterer Betrag von 5 Mio. DM eingesetzt, der den erforderlichen Kapitalaufwand auf 70 Mio. erhöhte.

Dieser Betrag war nach Ansicht der FFG ohne sonderliche Schwierigkeiten zu erhalten. [4] Diese Ansicht vertrat auch Jahr in einem Schreiben an seine Verlegerkollegen. Seiner Meinung nach wäre es überhaupt kein Problem gewesen, einige wenige finanzkräftige Unternehmen dazu zu bringen, das notwendige Kapital bereitzustellen. Dem stand jedoch die Forderung der Mittelstandsgruppe der CDU entgegen, daß das Kapital möglichst breit gestreut sein müßte, um auch kleineren Unternehmen die Chance zu geben, am sogenannten Werbekuchen teilzunehmen. Die FFG konnte es sich schlecht

---

1) Vgl. Eckert/Scholz, a.a.O., S. 5

2) Vgl. ebenda, S. 8

3) Vgl. Brief von Jahr an Blankenagel, Bucerius u.a. vom 5. 11. 59

4) Vgl. Vorplanung der FFG..., a.a.O.

leibten, sich mit einer wichtigen Gruppierung innerhalb der CDU zu überwerfen. Erst in längeren Verhandlungen gelang es den Vertretern der FFG, die Besorgnisse der Mittelstandsgruppe der CDU auszuräumen und eine Einigung zu erzielen. "Die Mittelstandsgruppe der CDU, die innerhalb der CDU ein gewichtiges Wort mitredet, befürchtet, daß weite Kreise der Wirtschaft zu kurz kommen könnten, wenn wir uns an sogenannte Großkapitalisten wenden." [1] "Mit der Mittelstandsgruppe der CDU unter der Führung des CDU-Abgeordneten Schmücker ist eine Einigung erzielt. Diese Einigung soll am 3. Juni endgültig vollzogen werden. In den wesentlichen Punkten bestehen keine Differenzen mehr." [2] Den Wünschen der Mittelstandsgruppe der CDU entsprechend, stellte sich Jahr die Bereitstellung des für notwendig befundenen Kapitals folgendermaßen vor: "Ich sehe z.Z. das Aufbringen des Kapitals so, daß die Gesellschaft mit 20 Mio. Eigenkapital ausgerüstet werden muß, wobei 1 % des Kapitals einen Betrag von 200 000 DM ausmacht. Ich glaube, daß die Gesellschafter weitere 20 Mio. DM als selbstschuldneriche Bürgschaft übernehmen müßten, d.h., jeder Gesellschafter, der einen Anteil von 1 % = 200 000 DM hat, muß sich verpflichten, ggfs. weitere 200 000 DM zur Verfügung zu stellen oder dafür zu bürgen... Mit diesen 20 000 000 DM Eigenkapital und den weiteren 20 Mio. Haftungskapital glaube ich, daß es möglich ist, von einer Gruppe von Banken, die sich etwa aus den Privatbanken Oppenheimer, Trinkaus, Brinkmann, Wirz und Co. sowie aus den Großbanken Deutsche und Dresdner Bank zusammensetzt, einen Kredit von 30 Mio. DM zu vernünftigen Bedingungen zu erhalten, ohne daß diese Banken in irgendeiner Form einen Einfluß auf die Geschäftsführung nehmen könnten." [3]

---

1) Brief Jahr, a.a.O., S. 3

2) Ebenda, S. 4

3) Ebenda, S. 3 f.

2.4.2.3. Unsicherheiten und Risiken

Die Träger der FFG standen bei ihren Überlegungen einem besonderen Problem gegenüber. Wenn der geplante Termin für die Aufnahme der Sendetätigkeit des zweiten Fernsehprogramms eingehalten werden sollte, war damit zu rechnen, daß die FFG ihre kapitalintensive Vorbereitung aufnehmen müßte, bevor sie die profitbringende Lizenz zur Ausstrahlung eines Fernsehprogramms besaß. So war trotz der engen Kontakte der FFG zur Bundesregierung doch nicht zu vermeiden gewesen, daß sich die Kapitalgeber einer Reihe von risikoreichen Faktoren gegenüber sahen.

Es gab keine Sicherheit darüber z.B., wie der Gesetzentwurf aussehen würde, der die Grundlage für ein zweites, bundesweites Fernsehprogramm bilden sollte. Die FFG stand zwar in engstem Kontakt mit dem zuständigen Innenministerium, jedoch gelang es der FFG nicht, alle ihre Vorstellungen in dem Gestzentwurf unterzubringen. "Die Beauftragten unserer Freies Fernsehen GmbH stehen in ständiger Unterhandlung mit dem Innenministerium. Es wird Ihnen vielleicht bekannt sein, daß im Innenministerium die Fertigstellung der Novelle für das geplante Rundfunkgesetz unmittelbar vor ihrem Abschluß steht. Das Gesetz soll in allernächster Zeit dem Kabinett zugeleitet werden. Innerhalb dieser Gesetzesvorlage wird auch die geplante zweite Welle des Fernsehens behandelt, wobei die Gesetzesvorlage zunächst noch offen läßt, wer die Programmsendungen und die damit verbundenen Werbesendungen ausübt." [1)]
Es war von höchster Wichtigkeit für die FFG, gerade bezüglich des letzten Punktes Klarheit zu haben. Solange in der Lizenzerteilung keine Entscheidung gefallen war, konnte die FFG nur in dem guten Glauben weiterarbeiten, die Lizenz werde ihr schonbei Gelegenheit erteilt werden - eine Haltung, die sich bei den engen Kontakten, die zur Bundesregierung bestanden, sicherlich leicht einnehmen ließ.

---

1) Brief Jahr, a.a.O., S. 1; zu den Einzelheiten des Gesetzesentwurfs und Unterschiede zu Vorstellungen der FFG siehe S. 227 ff.

Einen weiteren Unsicherheitsfaktor für die FFG bedeutete die Möglichkeit, daß es doch noch zu einer Einigung zwischen Bund und Ländern kommen könnte, die zuungunsten der FFG ausfallen würde. Diese Möglichkeit wurde von der FFG allerdings nicht sonderlich hoch eingeschätzt, und man sah in der Bundesregierung einen verläßlichen Bundesgenossen im Streit um die Errichtung eines kommerziellen Fernsehens. Auch hatte die Bundesregierung eine Reihe von Tatsachen geschaffen, die sie nach Ansicht der FFG zwingen würden, den einmal eingeschlagenen Weg in Richtung kommerzielles Fernsehprogramm beizubehalten. "Das Kabinett soll entschlossen sein, die zweite Welle einzurichten. Die Notwendigkeit, diese Welle im Laufe des nächsten Jahres zu starten, ergibt sich daraus, daß das Postministerium nunmehr mit den Arbeiten für den Ausbau des zweiten Netzes begonnen hat. Diese Arbeiten werden in etwa 12 Monaten beendet sein, so daß die zweite Welle im Laufe der zweiten Hälfte des nächsten Jahres ihre Tätigkeit aufnehmen kann und muß." [1)]

Für wenig wahrscheinlich hielt die FFG die Möglichkeit, daß am Tag der Lizenzvergabe eine andere Gesellschaft als die FFG den Zuschlag erhalten würde. Die Kontakte zu den zuständigen Ministerien waren offensichtlich so gut, daß man glaubte, in dieser Richtung kaum Befürchtungen haben zu müssen. "Um die Lizenzvergabe bewerben sich bisher nur zwei Gruppen, und zwar die in der "Freies Fernsehen GmbH" zusammengeschlossenen Unternehmen aus Presse und Wirtschaft und darüber hinaus der Fotofabrikant Schleussner aus Frankfurt/Main, der eine Fernseh-AG gegründet hat, deren Anteile allerdings zu über 50 % in Händen der Familie Schleussner liegen, so daß diese Gruppe sehr wenig Aussichten hat. Wenn es zur Vergabe einer Lizenz mit dem Recht zur Ausübung des kommerziellen Fernsehens kommt, haben wir nach wie vor die besten Aussichten. Das Kabinett hat einen Ausschuß gegründet, der unter Leitung der Staatssekretäre des Post-,

---

1) Brief Jahr, a.a.O., S. 1

Wirtschafts- und Finanzministeriums stehen wird, der sich mit den Detailfragen beschäftigt und insbesondere die Vergabe der Programm- und Werbesendungen an eine private Gruppe prüfen soll... Sie wissen, daß auch noch die Möglichkeit besteht, daß eine neu zu gründende Bundesanstalt die Programmsendungen ausübt und daß weiterhin die Möglichkeit besteht, die Lizenz an kleinere Gruppen regional zu vergeben. Aber nach wie vor erscheinen die Aussichten für die Vergabe an uns günstig." [1]

Die trotz jahrelanger Verhandlungen zwischen Bund und Ländern nach wie vor ungeklärte Frage nach der Kompetenz für das Rundfunkwesen war ein weiterer Unsicherheitsfaktor für die FFG. Offensichtlich war die FFG nicht mehr so von der Eindeutigkeit der Rechtslage überzeugt, wie sie in der Denkschrift der Studiengesellschaft für Funk- und Fernsehwerbung entwickelt worden war. Man vertraute jedoch darauf, daß die Bundesregierung in ihrer positiven Haltung zu einem kommerziellen Fernsehprogramm nicht an verfassungsrechtlichen Fragen scheitern würde. "Bekanntlich besteht noch eine weitere Schwierigkeit darin, daß der Bundesrat diesem neuen Gesetz nicht zustimmt. Aber auch wenn die Regierung die Zustimmung der CDU regierten Länder erreichen sollte, besteht ja die Möglichkeit, daß ein sozialistisch regiertes Land wie Hamburg oder Bremen die Klage beim Bundesverfassungsgericht anstrengt. Wahrscheinlich ist das nicht, weil sich die Regierung über die Rechtslage im klaren sein muß." [2]

Es stand nicht zu erwarten, daß diese verschiedenen Unsicherheitsfaktoren ausgeräumt werden konnten, bevor die FFG mit den kostspieligen Vorarbeiten zur Herstellung eines zweiten Fernsehprogramms beginnen mußte. Zur Sicherung

---

1) Brief Jahr, a.a.O., S. 2. Der Staatssekretär im Postministerium, Gladenbeck, quittierte wenig später seinen Dienst, ging aus Gesundheitsgründen vorzeitig in Pension und übernahm u.a. die Geschäftsführung der FFG mit einem Jahressalär von 84.000,-- DM. Vgl. FAz v. 8. 2. 1960

2) Brief Jahr, a.a.O., S. 4

des investierten Kapitals wurde deshalb von der Bundesregierung eine Ausfallbürgschaft verlangt für den Fall, daß es doch nicht zu einer Lizenzvergabe an die FFG kommen sollte. "Dieser Nachteil wäre zu beheben, wenn die Gesellschaft durch verbindliche Zusicherung für eine Lizenzverteilung und auf dem Wege über eine Ausfallbürgschaft oder ähnliche Maßnahmen in die Lage versetzt würde, die praktischen Vorarbeiten aufzunehmen." [1] Die geforderte Ausfallbürgschaft wurde dann auch von der Bundesregierung übernommen. Als am 30. 12. 1959 das Bundeskabinett der FFG den Auftrag erteilte, mit den Vorbereitungen zur Programmherstellung zu beginnen, war dieser Auftrag mit der Zusage verbunden, daß die Regierung, falls der Auftrag durch Widerruf oder Kündigung vorzeitig beendet würde, die Aufwendungen der Gesellschaft bis zu einer Höhe von 20 Mio. DM ersetzen würde. Die Bürgschaft wurde später auf 120 Mio. DM erhöht. [2] Die Auftragserteilung und die Übernahme der Ausfallbürgschaft waren Angelegenheiten, die von der Bundesregierung mit großer Geheimhaltung betrieben wurden. In keinem Haushalt tauchte ein Posten für die übernommene Ausfallbürgschaft auf, und das Parlament war in keiner Weise unterrichtet. Im Gegenteil, die Bundesregierung bestritt sogar, den Auftrag zur Herstellung eines zweiten Fernsehprogramms an die FFG erteilt zu haben. Am 16. 3. 1960 erklärte der Staatssekretär Anders, die Regierung hätte die Vorbereitung des privaten Fernsehens lediglich gebilligt und keinerlei finanzielle Garantie übernommen. [3] Die enge Verflechtung zwischen Bundesregierung und FFG wurde erst vollständig in der Öffentlichkeit bekannt, als das Bundesverfassungsgericht die Pläne für ein kommerzielles Fernsehen unter der Schirmherrschaft des Bundes für verfassungswidrig erklärte. Damit war für den Bund und die FFG das Unerwartete eingetreten und die Bundesregierung, von ihrer Nie-

---

1) Eckert, Gerhard: Vorplanung der FFG, a.a.O., S. 10

2) Siehe u.a.: Der Spiegel Nr. 21, 1961, S. 17

3) Vgl. ebenda

derlage beim Bundesverfassungsgericht getroffen, kam dazu noch in die mißliche Lage, nachträglich einen Leertitel in den Bundeshaushalt einführen zu müssen, da nicht sofort feststellbar war, wie hoch die Kosten waren, die der FFG bisher entstanden waren. Diese waren beträchtlich, denn in Erwartung der hohen Profite zahlte die FFG nicht schlecht. Mit dem Geschäftsführer Gladenbeck war z.B. vereinbart worden, daß ihm bei vorzeitiger Ablösung des Fünfjahresvertrages eine Abfindung von 84.000,- DM zu zahlen war. [1]

2.4.2.4. Geschäftsverbindungen der FFG

In den Plänen der FFG war anfangs die Errichtung von eigenen Produktionsstätten nicht vorgesehen. Als Grund hierfür wurde angegeben, daß innerhalb der Anlaufzeit von einem Jahr eigene Ateliers nicht zu errichten waren. [2] und daß man bis zu dem Zeitpunkt, an dem die FFG über eigene Produktionsstätten verfügte, in Studios verschiedener Filmgesellschaften produzieren lassen würde. Gegen eigene Produktionsstätten sprach außerdem, daß die FFG enge Geschäftsverbindungen zu kommerziellen Fernsehunternehmen in England und in den USA aufgenommen hatte und intensive Kooperation mit diesen Unternehmen vereinbart worden war. So bestand für die FFG kaum eine Notwendigkeit, ein volles Fernsehprogramm in eigener Gestaltung herzustellen.

Im April 1959 fuhren Reinhold Krause vom Markenverband, Heinz Schmidt, der Pressereferent des BDI, und John Jahr Jr. im Auftrage der FFG nach England, wo sie Gespräche mit dem Präsidenten und dem Generaldirektor der ITA sowie mit leitenden Persönlichkeiten der Programmgesellschaften ATV, AR, ABC und Granada führten. [3]

---

1) Vgl. fff archiv Nr. 22, 11. Jg., -29. 3. 1962

2) Vgl. Eckert, Gerhard: Vorplanung der FFG..., a.a.O., S. 5

3) Vgl. Schmidt, H.: Besuch bei der unabhängigen britischen Fernseh-

Bei diesen Gesprächen war eine enge Kooperation zwischen den englischen Programmgesellschaften und der FFG vereinbart worden, die allerdings sehr einseitiger Natur war. Es handelte sich weniger um den Programmaustausch zwischen der FFG und englischen Produktionsgesellschaften, als um den Export von Programmen und technischem sowie organisatorischem "know how" durch die englischen Programmgesellschaften. Besonders die Gesellschaft AR war schon länger in beträchtlichem Maße mit dem Export von Fernsehprogrammen und der Gründung von Tochtergesellschaften in ehemaligen und noch bestehenden britischen Kolonien beschäftigt und hatte ein erhebliches Interesse, auch auf dem sich ausweitenden Wirtschaftswundermarkt eines bundesdeutschen kommerziellen Fernsehens Fuß zu fassen. [1] "Die Programmgesellschaften sind bereit, technische, künstlerische und organisatorische Kräfte aus Deutschland in ihren Betrieben in England auszubilden und auch entsprechende Fachkräfte für den Aufbau in Deutschland zur Verfügung zu stellen. Sie sind bereit, alle gewünschten Programmteile auf kommerzieller Basis für das deutsche Programm zur Verfügung zu stellen, ebenso prominente Künstler und Regisseure aus ihrem Bereich nach Deutschland zu vermitteln. Für die zukünftige Zusammenarbeit hat der Generaldirektor einer großen Programmgesellschaft (AR) angeboten, regelmäßig gemeinsame Programmkonferenzen abzuhalten, bei denen dem Freien Fernsehen die geplanten Sendungen und Programmideen sowie die vorgesehenen Stoffe vorgelegt würden, damit das Freie Fernsehen vor der Programmproduktion seine Wünsche äußern kann und dies bei der Gestaltung der Stoffe berücksichtigt wird, so daß sie für den Einsatz in Deutschland in jeder Hinsicht geeignet sind." [2]

---

behörde ITA und deren Programmgesellschaft in London vom 20. - 23. April 1959, a.a.O., unveröff. Manuskript

1) Vgl. Interview mit Norman Collins, Aufsichtsratmitglied der AR, London, 13. Juni 1974

2) Heinz Schmidt, a.a.O., S. 1

In ihren Denkschriften (s.o.) und anderswo [1] betonten die Befürworter eines kommerziellen Fernsehens immer wieder, daß sie ein qualitativ hochwertigeres Programm herstellen würden als die Anstalten der ARD. Aus den Quellen ist jedoch zu erkennen, daß bei den Vorbereitungen für ein kommerzielles Fernsehprogramm in der Bundesrepublik eindeutig das Primat der Wirtschaftlichkeit galt - geringe Kosten, hohe Profite.
Darauf lief auch die Vereinbarung mit den englischen Programmgesellschaften hinaus. Auch da war man geneigt, wirtschaftlich vollkommen richtig, seine Programme bei den billigsten Anbietern zu kaufen. So galt die "anscheinend sparsam wirtschaftende Gesellschaft ABC ... für Personalausleihungen und die -anlernungen in Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit der Praxis sehr geeignet." [2]

Auch in dem relativ konstenintensiven Bereich der Nachrichten und des Informationswesens bemühte sich die FFG, einen Weg zu gehen, bei dem die hohen Kosten für eine eigene Redaktion und Nachrichtenbeschaffung relativ gering gehalten werden konnten. "Die aktive Beteiligung von Verlegern großer Zeitungen und Zeitschriften an der Gesellschaft Freies Fernsehen sorgt dafür, daß führende deutsche Journalisten ausschließlich oder neben ihrer Pressearbeit bei der Programmgestaltung mitwirken werden." [3] Man hoffte nicht nur aus den Redaktionen der an der FFG beteiligten Zeitungsverlage genügend Personal oder fertige Beiträge für die Nachrichtensendungen der FFG übernehmen zu können, sondern man hatte auch Kocperation mit der englischen kommerziellen Nachrichtengesellschaft ITN vereinbart, die in der Nachrichtenbeschaffung der Redaktion der FFG viel Arbeit ersparen würde und die Kosten der Gesellschaft weiter senken würde. "Besonderes Interesse an einer engen Zu-

---

1) Vgl. Eckert, Gerhard: Kontrastprogramm im Fernsehen - ein Schlagwort, in: Der Spiegel, Heft 13, 1960, S. 86 ff.

2) Heinz Schmidt, a.a.O., S. 2

3) Ders.: Vorplanung der FFG, a.a.O., S. 5

sammenarbeit besteht im Nachrichten-und Informationswesen. Hier hat der Chef der Nachrichtengesellschaft ITN (Gemeinschaftsorganisation aller Programmgesellschaften) seinen ausdrücklichen Wunsch nach enger Nachrichten- und Informationszusammenarbeit durch Austausch des Nachrichtenmaterials, Gemeinschaftseinsatz von Reportern und Interviewern zum Ausdruck gebracht. Für den deutschen Partner würde dies bedeuten, daß er unmittelbaren Zutritt zu dem umfassenden internationalen Nachrichtennetz des britischen Systems erhält und somit von Anfang an über ein ausgebautes, weltweites Korrespondentennetz verfügt." [1]

Im Laufe ihrer Vorbereitungsarbeiten nahm die FFG auch zu amerikanischen Rundfunkgesellschaften Kontakt auf. Der Geschäftsführer Gladenbeck war in New York gewesen und hatte mit der dortigen Rundfunkgesellschaft CBS einen Vertrag geschlossen, nach dem CBS der FFG durch Erfahrung und technische Hilfe aushelfen sollte. [2] Auch hier handelte es sich durchaus nicht um die freundschaftliche Hilfe eines Unternehmens der gleichen Branche, sondern CBS betrachtete die Verbindung zur FFG als "significant development in international expansion activities" [3].

Im Rahmen der konkreten Vorbereitung für die Ausstrahlung des kommerziellen Fernsehprogramms hatte die FFG im Laufe des Jahres 1960 auch Kontakt zu anderen in der Bundesrepublik und West-Berlin gegründeten kommerziellen Fernsehgesellschaften aufgenommen, so z.B. zur Fernsehgesellschaft der Berliner Tageszeitungen [4] sowie zu anderen Fernsehgesellschaften, die auf regionaler Ebene arbeiteten und die geeigneten gewesen wären, Regionalprogramme für das

---

1) Schmidt, Heinz, a.a.O., S. 2

2) Vgl. Handelsblatt v. 10. 2. 1961

3) CBS,television station information, S. 6 vom 7. 6. 1960. "...bedeutsame Entwicklung der Bestrebungen zur internationalen Ausbreitung."

4) Vgl. Handelsblatt vom 10. 2. 1961

zweite Fernsehprogramm zu liefern. So bestanden enge Kontakte zur Balkan-Atelier-GmbH in München, die Regionalbeiträge aus Bayern hätte liefern können. Über diese regionalen Fernsehgesellschaften, die aus Zulieferanten für das Programm der FFG in Frage gekommen wären, bot sich außerdem die Möglichkeit, weitere ausländische, besonders amerikanische Fernsehproduktionen in das Programm der FFG einzuschleusen. An der Tele West z.B. war die amerikanische Fernsehproduktionsgesellschaft Crowell Colliers des Douglas Fairbanks Jr. maßgeblich beteiligt. Crowell Colliers hatte schon auf dem europäischen Markt für Fernsehproduktionen eine ansehnliche Basis. Die Firma war zu 45 % an der Radio-TV Paris beteiligt und betrieb in Berlin eine Tochtergesellschaft, die Telefilm-Vertrieb GmbH. Crowell Colliers war ebenfalls zu 50 % an der Balkan-Atelier-Gesellschaft in München beteiligt. [1)]

2.4.2.5. Differenzen innerhalb der FFG

Die vier Interessengruppen - BDI, Markenverband, Zeitungs- und Zeitschriftenverleger - hatten die FFG entsprechend ihrem gemeinsamen Wunsch nach Kommerzialisierung des Rundfunks gegründet. Die Interessen, die die einzelnen Verbände jedoch repräsentierten sowie die höchst unterschiedlichen Motivationen, die diesen Interessen zugrunde lagen, setzten der Gemeinsamkeit Grenzen. Das Interesse der Zeitungsverleger bestand darin, die Werbemöglichkeit des Mediums Fernsehen auszunutzen mit dem Ziel, möglichst hohe Gewinne zu erwirtschaften. Zudem verfolgten sicherlich nicht wenige Verleger, die Interesse an einer Beteiligung der FFG gezeigt hatten, auch andere als rein profitorientierte Ziele. So z.B. der Verleger des Tagesspiegel, F.K. Maier, der nicht nur aus rein kommerziellen Erwägungen, sondern auch aus seiner politischen Überzeugung heraus die

1) Vgl. Handelsblatt v. 10. 2. 1961

Ansicht vertrat und vertritt, daß Pressefreiheit und damit Kommunikationsfreiheit nur dann zu realisieren sei, wenn sich die Massenmedien in der Hand von Individuen befinden. Dieses zusätzliche Interesse an der Durchbrechung des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems in der BRD wäre jedoch bei den Verlegern sicherlich nicht zum Tragen gekommen, wenn mit der Privatisierung des Fernsehens nicht auch Geld zu verdienen gewesen wäre. Bei dem BDI kann davon ausgegangen werden, daß dieser als Interessenvertretung der Wirtschaft ein besonders starkes Interesse daran hatte, durch mehr Werbung den privaten Konsum anzukurbeln und damit ein weiteres Wirtschaftswachstum herbeizuführen. Schon 1955 waren aus den Verbänden der Wirtschaft Stimmen laut geworden, die aus den oben genannten Gründen die Einführung des Werbefernsehens forderten. [1] Bei der Haltung der ARD, das Werbefernsehen zwar einzuführen, seine zeitliche Ausdehnung im Gesamtprogramm jedoch in Grenzen zu halten, ist anzunehmen, daß der BDI wegen der unumstritten konsumfördernden Wirkung des Werbefernsehens an anderen Möglichkeiten einer Ausweitung des Werbefernsehens interessiert war. [2] Auch die im Markenverband zusammengefaßten Hersteller von Markenartikeln hatten den verschiedenen Äußerungen ihres Verbandes zufolge erhebliches Interesse an der Ausweitung des Konsums. Aus der Kritik, die Befürworter des kommerziellen Fernsehens an den Programmen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten anbrachten, kann auch gefolgert werden, daß die in der FFG zusammengefaßten Wirtschaftsbranchen allesamt Vorstellungen über die Inhalte und Zusammensetzung eines Rundfunk- oder Fernsehprogramms hatten, die sich weitgehend von den Programmen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unterschieden. [3]

---

1) Vgl. fff Werbedienst Nr.22, 4. Jg. v. 25. 7. 1955, S. 31

2) s.o., S.186 ff.

3) Vgl. hierzu die Denkschrift des Markenverbandes, a.a.O.; fff Werbedienst Nr. 47, 4. Jg. v. 24. 10. 1955, S. 62; Der Spiegel, Heft 13, 1960, S. 86 ff. Zur Darlegung der Forderungen und Vorstellungen der Wirtschaft in Fragen des Werbefernsehens siehe auch:

Insoweit waren sich die Teilhaber der FFG einig. Der Markenverband hatte jedoch über die auch gesellschaftspolitisch relevante Anheizung des Konsums hinaus noch weitere Interessen, die sich schwer mit dem Interesse der anderen Teilhaber vereinbaren ließen. Es waren seine Mitglieder, die durch ihre Werbetätigkeit das kommerzielle Fernsehen zum größten Teil finanzieren würden, und sie waren daran interessiert, die Kosten für das neue Werbemedium für sich möglichst gering zu halten. Bei einer derartigen Interessenkonstellation kam es dann auch zu dem zu erwartenden Konflikt.

Als es um die Vorausberechnung der Kosten und die Festsetzung der Einschaltpreise ging, strebten BDI und Verleger, wie oben dargelegt, an, analog den englischen Fernsehgesellschaften in kürzester Zeit möglichst hohe Profite zu erwirtschaften. Prinzipiell wäre es unwahrscheinlich gewesen, daß der Markenverband gegen dieses Ziel Einwände erhoben hätte, wenn es nicht seine Mitglieder gewesen wären, die die hohen Einschaltpreise hätten bezahlen sollen. Die Kräfteverteilung innerhalb der FFG war anteilmäßig und auch personalmäßig so gestaltet worden, daß der Markenverband nicht in der Lage war, in der Frage der Festsetzung der Einschaltpreise seine Ansichten auch nur annähernd durchzusetzen. Der Markenverband verfügte nur über 1/4 der Geschäftsanteile, und die Geschäftsführung der FFG war durchgehend besetzt mit dem BDI und den Verlegern nahestehenden Personen. Das Mitglied der Geschäftsführung der FFG, Heinz Schmidt, war ehemaliger Leiter der Presseabteilung des BDI gewesen und war als Vertrauensmann der Industrie in die Geschäftsführung der FFG eingetreten. [1)]

---

fff Werbedienst Nr. 55, 5. Jg. vom 11. 1. 56, S. 164 ff. und fff-press, Werbung in Funk und Fernsehen, Nr. 23, 8. Jg. vom 8. 6. 1959, S. 46. Zu den Werbewünschen der Deutschen Industrie siehe auch: "Werbefernsehen, aber wie", ein neuer Diskussionsbeitrag des Markenverbandes, in: fff-Werbedienst Nr. 55, 5. Jg., vom 1. 11. 56 sowie fff-Werbung in Funk und Fernsehen, Nr. 23, 8. Jg., 8. 6. 59, Hamburg, S. 46

1) Vgl. Lutz, Hans: Markenverband und Freies Fernsehen GmbH, eine

Schmidt war nicht nur Vertrauensmann der Industrie, sondern er stand über eine enge Freundschaft mit dem Verleger John Jahr in Verbindung mit den Verlegern in der FFG.[1)]

Auf Drängen des BDI und der Verleger war der Markenverband gezwungen worden, den ehemaligen Staatssekretär im Postministerium, Gladenbeck, als einen der Geschäftsführer der FFG zu akzeptieren. Auch vom Aufsichtsratsvorsitzenden der FFG konnte der Markenverband keine wesentliche Unterstützung seiner Ansichten erwarten. Schmidt hatte mit Zustimmung der Verleger den damaligen Präsidenten des Deutschen Roten Kreuzes, Minister a.D. Dr. Heinrich Weiss, für den Posten des Aufsichtsratsvorsitzenden vorgeschlagen. Weiss stand über mehrere Aufsichtsmandate dem BDI sehr nahe.[2)] Es gelang dem Markenverband nur sicherzustellen, daß eine endgültige Besetzung der zur Debatte stehenden Posten erst dann erfolgen würde, wenn nach der Lizenzerteilung die 200 Gesellschafter in die FFG eingetreten wären.[3)] Auch mit der praktischen Arbeit der Herren Schmidt, Gladenbeck usw. war der Markenverband in keiner Weise zufrieden. Schmidt und Gladenbeck versuchten nach Aufnahme ihrer Tätigkeit, den Sitz der Geschäftsführung nach Köln zu verlegen - ein Schritt, der nach Ansicht des Markenverbandes weniger aus sachlichen Erwägungen unternommen werden sollte, sondern der Schmidt und Gladenbeck notwendig schien, weil sie selbst in Köln wohnten.[4)]

Die von der Geschäftsführung der FFG ausgearbeiteten Organisations- und Finanzierungspläne waren nach Ansicht der Vertreter des Markenverbandes keineswegs eine ausrei-

---

Schilderung ihrer Meinungsverschiedenheiten, unveröffentlichtes Manuskript

1) Vgl. ebenda, S. 2

2) Vgl. ebenda

3) Vgl. ebenda, S. 3

4) Vgl. ebenda

chende Grundlage für die Bewilligung von größeren Beträgen, sondern "Bruchstücke eines Exposés." [1]
In Anbetracht der noch immer ungeklärten Frage, ob die FFG wirklich eine Sendelizenz erteilt bekäme, war der Markenverband nicht bereit, den Ansichten der andren Teilhaber der FFG zu folgen, die darauf hinausliefen, ohne sonderliche Rücksichtnahme auf entstehende Kosten mit der Aufnahme der Vorbereitungsarbeiten für die Programmausstrahlung Tatsachen zu schaffen, an denen die Bundesregierung einfach nicht vorbeigehen könnte.[2] Die Geschäftsführung der FFG warf den Vertretern des Markenverbandes wegen dieser Haltung Sabotage vor, [3] und es wurde dem Markenverband nahegelegt, aus der Gesellschaft auszuscheiden. [4] Dieser Schritt erfolgte im Mai 1960, nachdem sich die Differenzen über die Gestaltung der Einschaltpreise als unüberbrückbar erwiesen hatten.

Im Gegensatz zu den Projektionen der FFG rechnete der Markenverband mit einem sehr viel langsameren Anwachsen des Zuschauerpotentials und sah deshalb keine Berechtigung für die von der Geschäftsführung der FFG errechneten hohen Einschaltpreise. Im Gegensatz zu den Erwartungen der FFG, die davon ausgingen, daß ab 1. Januar 1961 allabendlich 525 000 Fernsehgeräte auf das kommerzielle Fernsehprogramm eingeschaltet sein würden [5], meinte der Markenverband, zum selben Datum nur mit 150 000 eingeschalteten Fernsehgeräten rechnen zu können. Er stützte sich hierbei auf die Berechnungen der Geräte- und Antennenhersteller und auf die Kapazitäten der Werkstätten des Fachhandels, die von Erwartungen ausgingen, die weit unter denen der FFG lagen. "Man kann heute schon sagen, daß es in der

---

1) Markenverband und Freies Fernsehen GmbH, a.a.O., S. 4

2) Siehe hierzu S. 235

3) Vgl. Markenverband und Freies Fernsehen GmbH, a.a.O., S. 3

4) Vgl. ebenda

5) Vgl. Eckert/Scholz: Überlegungen zum Startplan für eine Programmgesellschaft, angestellt im Auftrage der Freies Fernsehen GmbH, a.a.O., S. 2

zur Verfügung stehenden kurzen Zeit nicht möglich sein wird, alle Fernsehgeräte bis zum Jan. 1961 für den Empfang des zweiten Programms umzustellen. Es lassen sich nun einmal nicht von heute auf morgen Millionen von Tunern, Convertern und Antennen einfach aus dem Boden stampfen. Der größte Engpaß wird aber die begrenzte Kapazität der Werkstätten des Fachhandels sein, der das sehr schwierige Problem meistern muß, die sicherlich große Nachfrage seiner Kunden auf Umrüstung der Empfänger und Bau der Antennen zu befriedigen." [1]

Zwar waren auf Initiative des Bundeskanzlers Gespräche mit der Fernsehindustrie geführt worden mit dem Ziel, diese zu größerer Eile anzutreiben; es bestanden jedoch im Bereich der Empfängertechnik technische und wirtschaftliche Probleme, die einer rascheren Versorgung mit Fernsehgeräten zum Empfang des kommerziellen Programms entgegenstanden. Das Postministerium hatte die Hersteller von Geräten und Antennen zu lange im Dunkeln darüber gelassen, auf welchen Frequenzen das kommerzielle Fernsehprogramm ausgestrahlt werden sollte, und Hersteller sowie Händler hatten das vordringliche Ziel, zunächst die großen Lagerbestände an Fernsehgeräten abzubauen, die nicht auf Empfang eines zweiten Programms ausgerichtet waren. [2] Die im Vergleich zu den Erwartungen der FFG sehr viel weniger optimistischen Prognosen des Markenverbandes wurden neben den Auskünften der Hersteller und des Handels auch durch Umfragen in der Bevölkerung gestützt. In einer Umfrage erklärten 46 % der Befragten, daß sie noch nicht entschieden hätten, ob sie sich durch den Kauf eines Converters oder eines neuen Fernsehgerätes in die Lage versetzen wollten, das zweite Fernsehprogramm zu empfangen. 17 % erklärten sogar, daß sie auf das zweite Fernsehprogramm verzichten wollten. [3] Die geschätzten Einschaltquo-

1) FUNK-korrespondenz Nr. 37 vom 7. Sept. 1960, S. 1

2) Vgl. ebenda, S. 2

3) Vgl. ebenda, S. 3

ten der FFG lagen etwa doppelt so hoch, wie sie nach Angaben der Hersteller hätten sein können. Analog dazu lagen auch die geforderten Einschaltpreise etwa doppelt so hoch wie die, die der Markenverband, gestützt auf die Angaben der Gerätehersteller, bereit war, seinen Mitgliedern zuzumuten. [1]

2.5. Die unterschiedlichen Ziele der Bundesregierung und der FFG

Es war bei der ursprünglichen Zusammensetzung der Gesellschaft besonders nützlich gewesen, daß sich in ihr die verschiedenen Wirtschaftszweige zusammengefunden hatten, die an einem kommerziellen Fernsehen interessiert waren. So konnte der Anspruch auf eine exklusive Lizenz besser gerechtfertigt werden. Bei einer Lizenzerteilung an die FFG hätte argumentiert werden können, daß alle Interessenten berücksichtigt worden wären. Die Bundesregierung war so nicht vor das schwierige Problem gestellt, unter verschiedenen Bewerbern einen oder einige wenige auszuwählen, und die Gefahr, daß sich ein nicht zufriedengestellter Bewerber an das Verwaltungsgericht oder sogar Verfassungsgericht wenden würde, war weitgehend gebannt. Auch konnten bei der Konstellation schwerlich Zweifel daran aufkommen, ob die Gesellschaft in der Lage sein würde die notwendigen Investitionen zur Vorbereitung und Ausstrahlung eines zweiten Fernsehprogramms zu leisten. Der Austritt des Markenverbandes aus der Gesellschaft dürfte sich in dieser Hinsicht nicht sonderlich belastend ausgewirkt haben, da davon ausgegangen werden konnte, daß die im BDI und in den Verlegerverbänden organisierten Unternehmen immer noch finanzkräftig genug waren und es ihnen nicht schwerfallen konnte, die notwendigen Mittel für die Herstellung eines zweiten kommerziellen Fernsehpro-

---

1) Vgl. FUNK-korrespondenz, a.a.O., S. 4

gramms zur Verfügung zu stellen. Gravierender für das Schicksal der Gesellschaft war die Entwicklung ihrer Beziehungen zur Bundesregierung.

Das Ziel der FFG war die Errichtung eines kommerziellen Rundfunks in der BRD. Dies war jedoch nicht das Ziel der Bundesregierung. Diese war darum bemüht, mehr Einfluß auf den Rundfunk auszuüben. Im Gegensatz zu den politischen Verfechtern des kommerziellen Rundfunks in Großbritanien, denen es gelang, den Eindruck zu vermeiden, sie handelten im Interesse ihrer Partei oder ihrer Regierung, war allgemein klar, daß es der Bundesregierung nicht um die Realisierung hehrer Prinzipien ging, sondern um mehr Einfluß auf den Rundfunk. Dies war aus Äußerungen von Regierungsmitgliedern und Parlamentariern spätestens seit der Einbringung des Gesetzentwurfs von 1953 deutlich geworden. Die Presse ging unwidersprochen davon aus, daß das Ziel der Aktivitäten der Regierung die stärkere Einflußnahme auf den Rundfunk war. [1)]

Der Wortlaut des Gesetzentwurfs und das weitere Vorgehen der Bundesregierung bewiesen, daß es ihr primär nicht darum ging, den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine privatwirtschaftliche Konkurrenz zu schaffen, sondern daß es der Bundesregierung um den Zugang zum Rundfunk schlechthin ging. Die Verhandlungsziele von Bundesregierung, Landesregierungen und Rundfunkanstalten [2)] legten sogar die Vermutung nahe, daß die Diskussion um das kommerzielle Fernsehen kaum in Gang gekommen wäre, wenn Länder und Rundfunkanstalten gewillt gewesen wären, der Bundesregierung den gewünschten Einfluß auf den Rundfunk und auf das Programm zuzugestehen. Auch hätte sie nicht die

---

1) Vgl. Kampf für eine linientreue Welle, Vorwärts, 22. 8. 1958; Bonn greift nach dem Fernsehen, Minister Schröders geheime Kommandosache, AZ, 11. und 12. 2. 1959; Wenn Bonn in die gute Stube kommt, Die Welt, 3. 7. 1959

2) Vgl. Hessische Staatskanzlei, Eine Übersicht über die Einstellung des Bundes zu Rundfunkvertragsverhandlungen mit den Ländern, Wiesbaden, 12. 9. 1959

Formen angenommen, die sie schließlich annahm. Die Bundesregierung wäre mit dem Einfluß, den sie auf den Rundfunk erreicht hätte, möglicherweise zufrieden gewesen.

In Rundschreiben hatte der FFG-Teilhaber Jahr noch Anfang 1959 auf das blendende Verhältnis zwischen der FFG und der Bundesregierung verwiesen und in diesem Zusammenhang auch den Gesetzentwurf erwähnt, der im Bundesinnenministerium zu der Zeit erarbeitet wurde. Wie oben angedeutet, lassen eine genauere Betrachtung des Wortlauts des Gesetzentwurfs und ein Vergleich mit früheren Äußerungen der FFG oder ihrem Vorläufer unzweifelhaft erkennen, daß es der FFG nicht gelungen war, ihre Vorstellungen durchzusetzen. Da die Bundesregierung bei ihren Bemühungen, ein zweites kommerzielles Fernsehprogramm ins Leben zu rufen, den Weg des Parlaments einschlug und nicht, wie es die FFG vorgeschlagen hatte, per Verwaltungsakt durch den Postminister eine Lizenz an das in der FFG zusammengeschlossene Konsortium von Firmen vergeben wollte, wurde deutlich, daß es zwischen der Bundesregierung und der FFG durchaus unterschiedliche Ansichten und Einschätzungen der Situation und der Perspektiven gab. Das Kontrollgremium, das nach den Vorschlägen der FFG analog der ITA über das kommerzielle Fernsehprogramm wachen sollte, hätte nach den Vorstellungen der FFG kaum eine starke Position gegenüber den rein wirtschaftlichen Interessen der Anteilseigner übernehmen können, was eine seiner Funktionen gewesen wäre. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung orientierte sich dennoch an dem vielgepriesenen angelsächsischen Modell und auch an den Vorschlägen der FFG. Die Bundesregierung übernahm in ihrem Gesetzentwurf die Struktur des britischen kommerziellen Fernsehens mit einer öffentlich-rechtlichen Dachgesellschaft, die die Programmherstellung Gesellschaften des privaten Rechts überlassen sollte. [1] Der Gesetzentwurf enthielt sogar noch den für die FFG besonders gün-

1) Vgl. Entwurf eines Gesetzes über den Rundfunk, Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode, Drucks. 1434 v. 26. 11. 1959

stigen Passus, daß sichergestellt werden mußte, ob eine Gesellschaft über das notwendige Kapital verfügte, bevor ein Auftrag zur Herstellung des Programms oder von Teilen eines Programms an eine private Gesellschaft erging. Keiner der möglichen anderen Bewerber um eine Lizenz war kapitalkräftiger als die FFG.

Bei der Besetzung der vorgesehenen Kontrollgremien war jedoch die Bundesregierung den Vorschlägen und Vorstellungen der FFG nicht mehr gefolgt. Stellten die Anteilseigner der FFG in den der Öffentlichkeit vorgelegten Modellen eine starke Fraktion innerhalb der Kontrollgremien, so waren diese in dem von der Bundesregierung vorgelegten Gesetz nur noch indirekt mit der einen Stimme des Mitglieds der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände in dem 15köpfigen Beirat vertreten. [1] Der stärkste Faktor in dem Beirat war eindeutig die Bundesregierung: Sie entsandte nach ihren Vorstellungen fünf der 15 Mitglieder. Fünf weitere Mitglieder wurden von den Landesregierungen gestellt, und die restlichen fünf setzten sich zusammen aus Vertretern der beiden Kirchen, der Juden in Deutschland, dem DGB und der BDA. Mit dem Block von fünf Stimmen verfügte die Bundesregierung über eine solide Basis. Es ist anzunehmen, daß es ihr bei Kampfabstimmungen gelungen wäre, im Lager der Kirchen, der CDU-regierten Länder oder bei den Arbeitgebern die nötigen 3 Stimmen zu gewinnen, die für einen ihren Vorstellungen entsprechenden Beschluß notwendig gewesen wären.

Die Eigenkompetenz der Anstalt war gegenüber der Exekutive auch noch dadurch eingeschränkt, daß weder die Anstalt noch die Kontrollgremien [2] den Intendanten bestellen konnten. Der Intendant wurde vom Bundespräsidenten bestellt, der aus einer Liste von drei von der Anstalt

---

1) Vgl. Entwurf eines Gesetzes über den Rundfunk, a.a.O., Art. 25

2) Der Verwaltungsrat sollte aus 11 Mitgliedern bestehen, die der Beirat für 4 Jahre entsandte. Vgl. Entwurf eines Gesetzes über den Rundfunk, a.a.O., Art. 24

vorgeschlagenen Persönlichkeiten, die auswählen sollte, die ihm am geeignetsten für das Amt des Intendanten schien. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung enthielt hinsichtlich der Berufung und des Ausscheidens des Intendanten eine nicht uninteressante Konstruktion. Die Anstalt und ihre Kontrollgremien konnten sich zwar ihren Intendanten nicht selbst wählen; sie hatten aber die Möglichkeit, einen Intendanten zu entlassen. [1] Das Gesetz billigte der Anstalt die Möglichkeit zu, "jederzeit auf die Dienste des Intendanten zu verzichten." [2] und beim Bundespräsidenten seine Abberufung zu beantragen. Diese Konstruktion schien Konfliktstoff zu enthalten, denn von dem Staatsoberhaupt der Bundesrepublik wurde erwartet, daß er die nach seinem Ermessen geeignetste Person für die Besetzung des Amtes auswählte. Gleichzeitig mußte er damit rechnen, daß die Anstalt, oder besser gesagt die Mehrheit der Mitglieder aus den Kontrollgremien der Anstalt, seine Entscheidung jederzeit revidieren konnte.

Das Amt des Intendanten war somit starken Pressionsmöglichkeiten ausgesetzt. Der Gesetzentwurf legte keinen besonderen Katalog von Verfehlungen fest, die eine Abberufung des Intendanten zur Folge haben konnten. Die Sicherheit und Unabhängigkeit des Intendanten wurde über das beschriebene Maß hinaus noch dadurch geschwächt, daß das Gesetz bei der erstmaligen Berufung eines Intendanten die Möglichkeit einer einjährigen Probezeit einschloß. [3]

Der Gesetzentwurf stieß auf die zu erwartende ablehnende Haltung im Bundesrat, und bei der weiteren parlamentarischen Behandlung des Rundfunks wurde der Komplex "zweites Fernsehprogramm" ausgeklammert. Gegen die Stimmen der SPD- und FDP-regierten Länder wurden die weiteren Teile jedoch verabschiedet, die die Gründung von zwei Rundfunk-

---

1) Vgl. Entwurf eines Gesetzes über den Rundfunk, a.a.O., Art. 31

2) Ebenda

3) Vgl. ebenda, Art. 30

anstalten des Bundesrechts beinhalteten. Das waren der Deutschlandfunk und die Deutsche Welle. Nach Ansicht der SPD bedeutete die Zustimmung zur Gründung von Rundfunkanstalten des Bundesrechts eine Aufgabe der Rechtsposition der Länder. Ihnen wurde von den Unionsregierungen anderer Länder entgegengehalten, daß es sich bei den zwei Rundfunkanstalten um Anstalten handelte, deren Programme primär an das Ausland gerichtet seien und somit unweigerlich unter die Kompetenz der Bundesregierung für die Repräsentanz der Bundesrepublik nach außen fielen.

Nachdem die Bundesregierung bei ihrem Vorhaben auf dem parlamentarischen Wege gescheitert war, schlug sie einen anderen Weg ein. Für die Errichtung und Betreibung eines zweiten Fernsehprogramms sollten Bund und Länder eine gemeinsame GmbH gründen - die "Deutschland Fernsehen GmbH". Weitere Probleme sollten in einem Verwaltungsabkommen mit den Ländern geklärt werden. Sonderlich konzilliant gegenüber den Ländern zeigte sich die Bundesregierung bei der neuen Initiative jedoch nicht. Es gehörte nach wie vor zu ihren unverzichtlichen Forderungen, daß das zu schaffende zweite Fernsehprogramm nicht von den Rundfunkanstalten der Länder hergestellt werden sollte. Die Ministerpräsidenten der Länder ihrerseits waren bereit, über den Vorschlag zu diskutieren, falls damit die Kommerzialisierung des Rundfunks aufgehalten werden könnte. [1)]

Eine ähnliche Position bezogen neben Gewerkschaften und anderen Verbänden die beiden Kirchen, deren Wichtigkeit und Einfluß auf die Bundesregierung in dieser Frage nicht zu unterschätzen waren. In einer gemeinsamen Erklärung hoben die beiden Kirchen hervor, daß sie sich einer von Bund und Ländern errichteten Fernsehgesellschaft nicht widersetzen würden, vorausgesetzt, diese Gesellschaft würde nicht nach kommerziellen Gesichtspunkten geleitet. [2)] Die Bun-

---

1) S.u. "Die Deutschland-Fernseh GmbH", S. 238 ff.

2) Vgl. FUNK-Korrespondenz Nr. 32 vom 3. 8. 1962, S. 2

desregierung machte Anstalten, diese Forderungen nach einer Einschränkung oder Ausschaltung der Kommerzialisierung des zweiten Fernsehprogramms, wie sie von Ländern, Kirchen, Gewerkschaften und anderen Verbänden gefordert war, in ihre Pläne mit einzubeziehen. Sie machte den Vorschlag, die auf jeden Fall unter einer Mehrheitsbeteiligung der Bundesregierung stehende "Deutschland Fernsehen GmbH" in den ersten Jahren ihres Bestehens weitgehend aus dem Gebührenaufkommen der Landesrundfunkanstalten zu finanzieren. Ein nicht ungeschicktes Manöver, bei dem die Länder, wenn sie dem Vorschlag nicht zustimmten, sich den Vorwurf der Bundesregierung gefallen lassen mußten, sie selbst hätten mangels Kooperationsbereitschaft die Bundesregierung dazu gezwungen, das zweite Fernsehprogramm auf kommerzieller Basis zu organisieren. Die FFG hatte zwar in ihren frühen Denkschriften und Überlegungen den Weg zur Errichtung eines zweiten Fernsehprogramms auf kommerzieller Grundlage über ein Verwaltungsabkommen mit den Ländern als gangbar betrachtet. Jedoch entsprach die Materie, die mit dem besonders von der Bundesregierung angestrebten Verwaltungsabkommen geregelt werden sollte, keineswegs mehr den Vorstellungen der FFG. Die Idee einer öffentlichen Aufsichtsbehörde mit äußerest geringen Sanktionsmöglichkeiten, die eine gewisse Kontrolle über das ansonsten in eigener Regie hergestellte komplette zweite Fernsehprogramm der FFG ausüben sollte, stand nicht mehr zur Debatte. Denn es ging in den Diskussionen zwischen Bund und Ländern nicht mehr um ein Kontrollgremium, sondern um die Errichtung einer von Bund und Ländern getragenen Fernsehgesellschaft. Es war vorgesehen, diese Fernsehgesellschaft ihr Programm überwiegend von Dritten beziehen zu lassen, wobei die FFG als einer von mehreren Zulieferern betrachtet wurde. Weiterhin bestand Einvernehmen darüber, daß das zweite Fernsehprogramm, das diese Gesellschaft ausstrahlen sollte, auch Werbesendungen enthalten würde. Unklar und zweifelhaft für die Zukunft der FFG war jedoch die Frage, wer die Werbesendungen ausstrahlen und verkaufen sollte, sprich: wem

die großen Profite mit der Fernsehwerbung zufallen sollten.

Die Taktik der Bundesregierung bei der Verfolgung ihres Ziels, eine Bundesrundfunkanstalt unter ihrem überwiegenden Einfluß zu errichten, wurde hier besonders augenfällig. Der Bundesregierung war es offensichtlich ziemlich gleichgültig, mit welchem Partner sie sich ihr gewünschtes Fernsehprogramm schaffen würde. Sollten die Länder sich bereit erklären, dem Bund die Mehrheit einer gemeinsamen Fernsehgesellschaft zu überlassen, so waren die Bundesregierung und besonders ihr Bundeskanzler bereit, mit den Ländern zu kooperieren. Sollten sich die Länder jedoch weigern, die Forderung der Bundesregierung zu erfüllen, so zögerte diese nicht, das kommerzielle Element eines zu schaffenden zweiten Fernsehprogramms stärker in den Vordergrund zu rücken. Für die "Freies Fernsehen GmbH" war diese Schaukelpolitik der Bundesregierung durchaus nicht ungefährlich. Das Geschäft mit dem kommerziellen Fernsehen war nur dann attraktiv, wenn dieses Fernsehen auch unter strikt kommerziellen Gesichtspunkten betrieben werden konnte. In den Denkschriften der Studiengesellschaft und des Markenverbandes war deutlich geworden, daß die Interessenten an einem kommerziellen Fernsehprogramm ein Ziel ansteuerten, bei dem andere als wirtschaftliche Gesichtspunkte in der Arbeit der Gesellschaft nicht stark ins Gewicht fallen würden. Von einer pluralistischen Konzeption bei der Besetzung der Aufsichtsgremien der Gesellschaft ganz zu schweigen, war noch nicht einmal vorgesehen, der Bundesregierung einen starken Einfluß einzuräumen. Dies sicherlich nicht nur aus kommunikationspolitischen Erwägungen, daß Massenmedien unabhängig von staatlichen Instanzen aufzubauen seien, sondern auch deshalb, weil zu erwarten stand, daß die Bundesregierung bei ihren Vorstellungen über den Inhalt des geplanten Fernsehprogramms oft mit anderen als rein kommerziellen Kriterien arbeiten würde.

Die "Freies Fernsehen GmbH" wollte die Lizenz für die Herstellung und Ausstrahlung eines zweiten Fernsehprogramms auf kommerzieller Basis allein haben. Sie trachtete danach, daß eine Aufsichtsbehörde der Gesellschaft und ihrem Programm gegenüber ähnlich freundlich gesinnt sein würde, wie es die ITA gegenüber den englischen Programmgesellschaften war. Dieses Ziel war keineswegs identisch mit dem der Bundesregierung, für die ein zweites Fernsehprogramm auf kommerzieller Basis nur dann Sinn hatte, wenn sie im Gegensatz zu den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Länder in diesem Programm ihren Einfluß schnell und stark geltend machen konnte. Die FFG war deshalb auch schnellstens bereit, der Bundesregierung zu versichern, daß sie in der Nachrichten- und Informationspolitik der Gesellschaft keinen Anlaß zur Verärgerung zu fürchten hatte. "Die Gesellschaft Freies Fernsehen GmbH hat ihrerseits in allen ihren offiziellen Stellungnahmen klar zu erkennen gegeben, daß sie sich nicht allein dem Gesetz, sondern auch etwaigen Auflagen der lizenzgebenden Stellen, soweit sie im Interesse der Öffentlichkeit tragbar sind, unterwerfen werden. Diese freiwillig übernommenen Verpflichtungen lassen erkennen, daß an der Bereitschaft der Gesellschaft Freies Fernsehen, sich allen Bestimmungen im Interesse der Öffentlichkeit anzupassen, nicht zu zweifeln ist."[1] "Im Hinblick auf die weltpolitische Situation, die äußerste Gefahren für die nationale, freiheitliche und demokratische Existenz unseres Volkes bringt, strebt die FFG ein ständiges Gespräch mit der Bundesregierung und den staatstragenden politischen Parteien über die publizistische Behandlung entscheidender politischer Fragen an." [2] Derartige Zusicherungen kamen von einer Gesellschaft, an der auch Verleger beteiligt waren, die nicht müde wurden, die Unabhängigkeit ihrer Organe zu konstatieren. Darüber hinaus unternahmen sie es von den ersten Anfängen des Rund-

---

1) Mitteilungen der Pressevereinigung für Neue Publikationsmittel, Nr. 30, vom 20. 10. 1959, S. 2

2) Informationsnachrichten der FFG Nr. 3 vom 20. 9. 1960

funks in der Bundesrepublik an, dessen öffentlich-rechtliche Struktur mit dem Argument zu bekämpfen, daß die Übermittlung von Informationen und Material in die Hand von Privatleuten gehöre, die deren Verbreitung unter wirtschaftlichen Kriterien betreiben würden. Keinesfalls gehöre sie in die Hand von Organisationen, die vom Gesetzgeber - sprich vom Staat - ins Leben gerufen worden waren oder gar in die Hand der Regierung selbst.

Das ursprüngliche Konzept der FFG war in verschiedener Weise gefährdet. Besonders in den Reihen der CDU-regierten Länder deutete sich eine Kompromißbereitschaft an, die eine Verständigung zwischen Bund und Ländern in den Bereich des Möglichen rücken ließ, die aber auf Kosten der Kommerzialisierung des zweiten Programms gegangen wäre. Zweitens drohte die Gefahr, daß die "Deutschland Fernsehen GmbH" Nachrichten- und Informationssendungen selbst herstellen würde und nicht in der Hand der kommerziellen Gesellschaft belassen würde. Drittens blieb ungeklärt, ob der Gesellschaft neben dem Auftrag zur Herstellung weiter Teile des Programms auch ein Auftrag zur Herstellung und zum Betrieb von Werbesendungen erteilt werden sollte. Erst mit solch einem Auftrag hätte sich das Geschäft mit dem kommerziellen Fernsehen gelohnt.

In dieser schwierigen Situation arbeitete die FFG weiterhin mit Intensität auf einen Termin der Sendeaufnahme vom 1. 1. 1961 hin, indem sie davon ausging, daß sie die Zuständigkeit für Programm und Werbung übertragen bekommen würde. [1] Es war dieser Kurs in dieser Situation, der u.a. zum Ausscheiden des Markenverbandes aus der Gesellschaft geführt hatte. Es sollte aber auch herausgestellt werden, daß sich der FFG wahrscheinlich gar kein anderer Weg bot. Wenn sie den Zuschlag bekommen wollte, mußte sie sich als tatkräftiges und kapitalstarkes Unternehmen darstellen, das keinen Zweifel an seiner Fähigkeit aufkommen ließ, am

1) Vgl. Der Spiegel, Heft 33, 1960, S. 18 ff.

1. 1. 1961 ein vollwertiges zweites Fernsehprogramm auszustrahlen. Da die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bekanntermeise an der Vorbereitung des zweiten Fernsehprogramms arbeiteten, konnte es sich die FFG ihrerseits kaum leisten, auf die Vorbereitung eines Fernsehprogramms zu verzichten. Schließlich sollte ja das kommerzielle Fernsehen soviel spontaner und handlungsfreudiger sein als die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. [1]
Außerdem setzte man in der Geschäftsleitung der FFG nicht geringe Hoffnungen auf die normative Kraft des Faktischen, wobei man die Ausfallbürgschaft, die die Bundesregierung für den Fall einer Nichterteilung der Lizenz übernommen hatte, sicherlich nicht vergaß. Eine Spekulation, die etwa in die Richtung ging., daß man durch hohe Ausgaben die Bundesregierung möglicherweise zu einer Lizenzerteilung bewegen könne, da die Bundesregierung, falls die Lizenz nicht erteilt würde, für diese hohen Ausgaben aufzukommen habe, ist sicherlich nicht abwegig. "Ich kann mir kaum vorstellen, daß man an dem, was jetzt mit voller Kenntnis des Notwendigen geschaffen wird, vorbeigehen kann, ohne diese vielen Vorbereitungen nun auch entsprechend nutzbar zu machen." [2]

Die Entwicklung des Konflikts zwischen Bund und Ländern bot keinen Anlaß für eine optimistische Haltung der FFG. Die Länder waren durchaus bereit, mit der Bundesregierung über die neuen Vorschläge zu diskutieren, und besonders der bayerische Ministerpräsident Ehard hatte Bereitschaft und Neigung gezeigt, der vorgeschlagenen Gesellschaft beizutreten. Seine Ministerpräsidentenkollegen aus den Unionsparteien sowie die der SPD hatten aber ein geringeres Interesse daran, als Minderheitspartner mit der Bundesregierung eine Fernsehgesellschaft zu eröffnen. Sie hielten dennoch die Vorschläge der Bundesregierung unter gewissen Voraussetzungen für eine sinnvolle Verhandlungsgrundlage. "Der von der Bundesregierung angebotene Entwurf eines Ver-

---

1) Vgl. Eckert, Gerhard: Kontrastprogramm im Fernsehen - ein Schlagwort?, in: Der Spiegel Nr. 13, 1960, S.86 ff.

2) Geschäftsführer der FFG, Gladenbach, in: Der Spiegel, Heft 33, 1960, S. 24

waltungsabkommens zwischen Bund und Ländern über die Zusammenarbeit auf dem Gebiete des Fernsehens und der dazugehörige Gesellschaftervertrag stellen nach allgemeiner Überzeugung eine geeignete Grundlage für die Lösung dieser Frage dar, sofern den Ländern die Durchführung weiterer Fernsehprogramme belassen bleibt und innerhalb des zweiten Fernsehprogramms der kommerzielle Betrieb ausgeschlossen wird." [1] Die Länder waren bereit, der Bundesregierung den größeren Teil der Kompetenz für das zweite Fernsehprogramm zuzubilligen unter der Voraussetzung, daß die Ansprüche des Bundes, auf das Rundfunkwesen Einfluß zu nehmen, dadurch befriedigt wären und sämtliche weiteren Programme wieder in die Kompetenz der Länder fallen würden. [2]

Am 24. 7. 1960 beschlossen die Ministerpräsidenten der Länder auf einer fünfstündigen Konferenz Bedingungen, deren Erfüllung sie von einer Unterzeichnung des Abkommens zur Gründung der vom Bund vorgeschlagenen"Deutschland Fernsehen GmbH"abhängig machten:

1. Garantie, daß das dritte und alle folgenden Fernsehprogramme, die in Zukunft möglich werden sollten, wieder voll unter die Kompetenz der Landesgesetzgebung fallen würden.
2. Im Hörfunkwesen sollte der Bund über die Gesetze zur Errichtung der Rundfunkanstalten Deutschlandfunk und Deutsche Welle hinaus nicht mehr eingreifen.
3. Bei dem zweiten Fernsehprogramm sollten nicht mehr als 10 % des Programms aus Werbung bestehen. Den Rundfunkanstalten des Landesrechtes müßten dieselben Rechte bei der Werbung eingeräumt werden.
4. Da bis auf Berlin alle Länder über Rundfunkgesetze verfügten, die geändert werden mußten, falls es zu einer

---

1) Erklärung der Präsidenten aller Bundesländer vom 24. 7. 1960, zit. nach: FUNK-korrespondenz Nr. 31 vom 27. 7. 1960, S.2

2) Vgl. ebenda

Unterzeichnung des von der Bundesregierung angestrebten Verwaltungsabkommens kommen würde, setzten die Ministerpräsidenten voraus, daß sich die einzelnen Länderparlamente mit dem Problem befassen würden.-Sie hielten sich damit eine Möglichkeit offen, die Pläne der Bundesregierung doch noch zum Scheitern zu bringen. Einzelne Ministerpräsidenten, besonders aus CDU-regierten Ländern, die aus parteiinternen Solidaritätsgründen sich möglicherweise verpflichtet gefühlt hätten, dem Abkommen beizutreten, hätten sich eventuell als besonders konsequente Demokraten hinstellen können in dem Moment, als ihr Landesparlament ihnen die Zustimmung zu einer Unterschrift verweigerte, die sie selbst nur gegen den eigenen Willen bereit waren zu leisten.-

5. Es wurde verlangt, daß die FFG als eine von verschiedenen Zuliefergesellschaften vorgesehen bleibe und keinerlei Monopolanspruch auf das gesamte Programm habe.[1)]

Bei dieser Entwicklung, die so ungünstig für die Zukunft der Entwicklung der FFG ausschaute, wagten die in der FFG zusammengeschlossenen Zeitungs- und Zeitschriftenverleger einen Vorstoß mit dem Ziel, die eigenen Vorstellungen einer kommerziellen Programmgesellschaft unter der wohlwollenden und nicht sehr strengen Kontrolle einer öffentlichen Körperschaft doch noch zu realisieren. Auf einer Konferenz in Bonn am 15. 7. 1960 sprachen sich die Verleger Merkel und Jahr in unmißverständlicher Weise gegen die sich abzeichnende Einigung zwischen Bund und Ländern aus. Sie betonten, daß die Verleger aus der FFG ausscheiden würden, wenn das ursprüngliche Konzept einer unabhängigen Programmgesellschaft nicht verwirklicht würde. Sie seien nicht bereit, an einer Konstruktion mitzuwirken, bei der die von Bund und Ländern getragene Dachgesellschaft aktuelle und politische Nachrichten- und Informationssendungen selbst

---

1) Vgl. FAZ vom 25. 7. 1960; siehe ebenfalls SZM vom 17. 9.1960; FR vom 20./21./22.9. 1960 und vom 17. 12. 1960

produzierte und die FFG nur als einer von verschiedenen Zuliefererbetrieben in Frage kam. [1]
Es ist sicherlich anzunehmen, daß es den Verlegern, besonders den Zeitungsverlegern, unangenehm war, beim zweiten Fernsehprogramm besonders auf solche Sparten zu verzichten und sie der von Bund und Ländern getragenen Dachgesellschaft zu überlassen, die sie von Herkunft und Interesse selbst gut herstellen konnten und wollten. Es sollte jedoch nicht übersehen werden, daß in der Forderung nach einer eigenständigen kommerziellen Programmgesellschaft, die für das ganze Programm zuständig sein sollte, auch die Forderung steckte, der kommerziellen Programmgesellschaft allein das Geschäft mit der Fernsehwerbung zu überlassen. Die Hoffnungen der Träger der FFG erhielten wieder Auftrieb, als am 25. 7. 1960 der damalige Bundeskanzler Dr. Adenauer seine Unterschrift unter die Satzung der "Deutschland Fernsehen GmbH" setzte.

2.6. Die "Deutschland Fernsehen GmbH"

Die Länder hatten erneut Bedingungen gestellt, die erfüllt werden mußten, bevor sie bereit waren, Teilhaber einer unter der Vorherrschaft des Bundes stehenden gemeinsam getragenen Fernsehgesellschaft zu werden. Es war aber noch nicht gewährleistet, daß selbst bei Erfüllung dieser Bedingungen sämtliche Länder und ganz besonders die von der SPD regierten der Gesellschaft beitreten würden. So sah sich der Bundeskanzler zu dem eigenwilligen Schritt veranlaßt, die von ihm gewünschte Bund-Länder-Fernsehgesellschaft zu gründen, ohne die Länder daran zu beteiligen. Dies geschah, indem der Bundeskanzler seinen Justizminister Schäffer als Treuhänder für die Länder einsetzte, der einen Anteil von 11 000 DM von dem Stammkapital der Deutschland-Fernsehen GmbH von 23 000 DM für die Länder übernahm. Bei der Unterzeichnung der Satzung der GmbH am

1) Vgl. FAZ vom 14. 6. 1960

25. 7. 1960 vor den Kameras der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erklärte der eingesetzte Treuhänder für die Bundesländer, er handele im Interesse und im Auftrag der Länder. [1]
Ungeklärt blieb, woher er diesen Auftrag erhalten hatte, da die Ministerpräsidenten der Länder nicht gefragt waren und erst nach dem Gründungsakt in Bonn erfuhren, daß die Bundesregierung keine weiteren Verhandlungen mehr anstrebe und eine Gesellschaft nach ihren Vorstellungen gründen würde. Es blieb den Ländern freigestellt, dieser Gesellschaft beizutreten. Ursprünglich war es die Hoffnung der Bundesregierung gewesen, wenigstens einen Ministerpräsidenten zur Übernahme der Anteile der Länder in der "Deutschland Fernsehen GmbH" zu bewegen. Die Ministerpräsidenten Bayerns, Schleswig-Holsteins und des Saarlandes hatten ihre Bereitschaft zur Übernahme von Anteilen erkennen lassen, waren jedoch im entscheidenden Moment nicht bereit, die Front der Länder gegen die Bundesregierung zu verlassen.

Entscheidend für den plötzlichen Alleingang der Bundesregierung dürfte die Tatsache gewesen sein, daß für das Programm, das unter dem besonderen Einfluß der Bundesregierung stehen sollte, wenn es noch rechtzeitig zum bevorstehenden Wahlkampf im nächsten Jahre eingesetzt werden sollte, schnellstens die organisatorischen Voraussetzungen geschaffen werden mußten. Es war nicht abzusehen, wie lange sich noch Verhandlungen zwischen Bund und Ländern hinziehen würden, bevor es zu einer Einigung käme. In dieser Situation setzte der Bundeskanzler wieder verstärkt auf die FFG, die sich durch ihre Programmvorbereitungen als Trägergesellschaft anbot und gleichzeitig die Bundesregierung zu einem Entschluß in ihrem Sinne drängte.

Die Bundesregierung hielt bei ihrem Alleingang eine Beteiligung der Länder an der Fernsehgesellschaft offen, und

---

1) Vgl. FUNK-korrespondenz Nr. 31 vom 27. 7. 1960, S. 1

das legt die Vermutung nahe, daß sich die Bundesregierung bezüglich der Rechtsgültigkeit ihres Kompetenzanspruchs im Bereiche des Rundfunkwesens keineswegs so sicher war, wie es z.B. die Aussagen von Ministern auf Anfragen im Parlament suggerierten. Die Bundesregierung übernahm erst die gesamten Anteile der "Deutschland Fernsehen GmbH," als es nicht gelungen war, einen der Ministerpräsidenten der Länder zur Beteiligung an der Fernsehgesellschaft zu bewegen. Die Konfrontation hatte sich damit soweit verschärft, daß der Hamburger Senat Klage beim BVG gegen die Gründung der Deutschland Fernsehen GmbH erhob. Bremen und Hessen schlossen sich dieser Klage an.

Nabh dem Willen des Bundeskanzlers hatte die Struktur der "Deutschland Fernsehen GmbH"und somit die Struktur des vorgesehenen zweiten Fernsehprogramms kaum noch Ähnlichkeit mit der Struktur der ITA in England, die ja ursprünglich bei den Überlegungen, wie man ein zweites Fernsehprogramm auf kommerzieller Grundlage in der Bundesrepublik errichten könne, modellhaften Charakter gehabt hatte. Noch weniger waren die organisatorischen und strukturellen Voraussetzungen der"Deutschland Fernsehen GmbH"mit der pluralistischen Struktur des bundesdeutschen Rundfunks in Einklang zu bringen. Über "Die Deutschland Fernsehen GmbH" und somit über das zweite Fernsehprogramm herrschte der Bundeskanzler als alleiniger Gesellschafter. Ein Schein des Pluralismus sollte dennoch gewahrt werden: Im Aufsichtsrat sollten Bund, Länder, Kirchen, Gewerkschaften und Unternehmerverbände mit Sitz und Stimme vertretensein. Die Einflußmöglichkeiten der Aufsichtsratsmitglieder wären jedoch keineswegs mit den Kompetenzen der Mitglieder von Kontrollgremien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten zu vergleichen gewesen, da bei der privatwirtschaftlichen Konstruktion, die der Bundeskanzler für seine Fernsehgesellschaft gewählt hatte, die Kapitaleigner, d.h. der Bundeskanzler selber, bei Entscheidungen das letzte Wort haben würden. Kirchen und Gewerkschaften hatten es darum auch nicht sonderlich eilig, ihre Vertreter für den Aufsichtsrat der

Deutschland Fernsehen GmbH zu benennen; noch weniger waren die Länder dazu motiviert. [1] Den Ländern waren trotz der Übernahme sämtlicher Gesellschaftsanteile durch den Bundeskanzler in der Satzung der GmbH fünf Aufsichtsratsmandate zugesprochen worden. Bei einer späteren Satzungsänderung wurde diese Bestimmung jedoch aufgehoben und die fünf Aufsichtsratsmitglieder, die ursprünglich von den Ländern benannt werden sollten, konnten nun auch vom Bund, d.h. vom Bundeskanzler, ernannt werden. [2]

Der Bundeskanzler verfuhr bei der Besetzung des Aufsichtsrats der Gesellschaft mit der gleichen Zielstrebigkeit, die er schon bei der Gestaltung des zweiten Fernsehprogramms in der Vergangenheit an den Tag gelegt hatte. Die Auswahl der Persönlichkeiten, an die die Aufsichtsratsmandate der "Deutschland Fernsehen GmbH" vergeben wurden, zeigte unzweifelhaft, daß der Bundeskanzler in keiner Weise bereit war, von seinen Vorstellungen über und seinem Einfluß auf das Programm abzurücken, und auf die Wahrung eines Scheins von Pluralismus in den Aufsichtsgremien der Gesellschaft verzichtete. Auch die Satzung der Gesellschaft offenbarte den Wunsch des Bundeskanzlers, keine Kritik an seinem Fernsehprogramm zuzulassen. § 30 der Satzung sah vor, daß Repräsentanten und Symbole des Staates nicht verächtlich gemacht werden durften. [3]

Die Besetzung des Aufsichtsrates und wichtiger Positionen in der Gesellschaft mit kanzlertreuen Katholiken war so offensichtlich, daß selbst die CDU Bedenken bezüglich der in der "Deutschland Fernsehen GmbH" erfolgten Personalpolitik äußerte. [4]
Vorsitzender des Aufsichtsrates der "Deutschland Fernsehen GmbH" wurde der Präsident der Industrie- und Handelskammer

---

1) Für die abwartende Haltung bei der Benennung von Aufsichtsratsvertretern siehe: FUNK-korrespondenz, Nr. 31 v. 7. 6. 1960, S. 5

2) Vgl. ebenda Nr.36 vom 31. 8. 1960, S. 4

3) Vgl. epd, Kirche und Fernsehen, Nr. 20, vom 25. 7. 1960, S. 2

4) Vgl. ebenda, Nr. 33, vom 24. 10. 1960, S. 2

in Fulda; sein Stellvertreter wurde der Vorsitzende der Sozialausschüsse der christlich-demokratischen Arbeitnehmerschaft, Johannes Albers. Weiter saßen im Aufsichtsrat Prof. Martini, der Leibarzt des Kanzlers, eine Frau Nold, eine Bekannte des Kanzlers und eine Frau Schlüter, die Nachbarin des Kanzlers in Rhöndorf. [1)]
Vorläufiger Geschäftsführer der "Deutschland Fernsehen GmbH" wurde der Ministerialdirektor im Bundeskanzleramt, Dr. Reinhold Mercker. [2)] Das zweite Fernsehprogramm der "Deutschland Fernsehen GmbH" wäre so, wenn es jemals realisiert worden wäre, im wahrsten Sinne des Wortes Staatsrundfunk geworden.

2.6.1. Die FFG und die Deutschland Fernsehen GmbH

Mit der Gründung der "Deutschland Fernsehen GmbH" schien es, als würde die FFG möglicherweise doch noch an ihr Ziel gelangen, nachdem die Auseinandersetzung um das Bundesrundfunkgesetz am Widerstand der Länder gescheitert war. Die Bundesregierung hatte entsprechend der von ihr eingenommenen Rechtsposition gehandelt, die mit den Ansichten der FFG übereinstimmte, und war von sich aus im Bereich des Rundfunkwesens initiativ geworden. Da nach wie vor an dem geplanten Termin zur Aufnahme der Sendetätigkeit am 1.1. 1961 festgehalten wurde, schien es kaum denkbar, daß irgendeine andere Gesellschaft den Auftrag zur Programmherstellung bekommen würde. Die Konkurrenten der FFG, wie z.B. die Westdeutsche Fernseh-AG des Photofabrikanten Schleussner waren in ihren Vorbereitungen keineswegs so weit fortgeschritten, daß sie zum 1. 1. 1961 ein Programm hätten ausstrahlen können, und für die "Deutschland Fernsehen GmbH" war eine eigene Programmherstellung und Sendetätigkeit ursprünglich nicht vorgesehen. Die Situation

---

1) Vgl. Der Spiegel, Heft 39, 1960, S. 23

2) Vgl. FUNK-korrespondenz Nr. 37 vom 7. 9. 1960, S. 5

schien sich sogar noch zu verbessern, als der Bundeskanzler die Anteile der "Deutschland Fernsehen GmbH", die für die Länder reserviert waren, selbst übernahm. Der größte Kontrahent der FFG im Kampf um die Herstellung des zweiten Fernsehprogramms, die Länder, schien aus dem Feld geschlagen. Die einzige Aufgabe, die für den zu schaffenden Aufsichtsrat der "Deutschland Fernsehen GmbH" vorgesehen war, war die Wahl eines Intendanten. Es schien durchaus im Bereich des Möglichen, daß sich der Aufsichtsrat dazu entschließen würde, die Gesellschaft nicht erwerbswirtschaftlich tätig werden zu lassen, und keinen eigenen Programmapparat aufbauen würde. Er hätte sich auf reine Kontrollfunktionen beschränken können und die Programmherstellung sowie die Finanzierung durch Werbung einer privaten Gesellschaft, der FFG, überlassen können. [1)]

Grundsätzlich verbesserte sich die Position der FFG jedoch kaum. Im Gegenteil, sie verschlechterte sich in manchen Bereichen - und zwar sehr schnell. Nach den Vorstellungen der FFG sollte analog der englischen Regelung eine deutsche Trägergesellschaft nur dann die eigene Produktion von Fernsehsendungen aufnehmen, wenn Verträge mit privaten Programmlieferanten nicht zustande kämen. In dem von der Bundesregierung eingebrachten Gesetzentwurf für ein Bundesrundfunkgesetz waren die Bestimmungen für die Programmherstellung aus dem englischen Modell und aus den Vorstellungen der FFG, wenn auch in entschärfter Form, noch aufgenommen.

In der Satzung der "Deutschland Fernsehen GmbH" trat das Interesse der Bundesregierung, Einfluß auf Sendungen zu nehmen und womöglich auch eigene Sendungen zu produzieren, aber stärker in den Vordergrund. Von den Bestimmungen des ITA-Gesetzes und der gemäßigteren Soll-Vorschrift des Gesetzentwurfes in der Frage der Herstellung des Programms durch Dritte war in der Satzung der "Deutschland Fernsehen GmbH" nichts mehr zu finden. Im Art. 4 der Satzung der

---

1) Vgl. epd Kirche und Fernsehen, Nr. 25, vom 29. 8. 1960, S. 2

"Deutschland Fernsehen GmbH" hieß es: "Die Gesellschaft trägt die alleinige Verantwortung für das gesamte Programm, unabhängig davon, ob sie das Programm selbst herstellt oder von Dritten bezieht." [1]
Die offene Abkehr vom ITA-Modell, das ursprünglich von allen Interessenten, so auch von der Bundesregierung, als vorbildlich gelobt worden war, und die Hinwendung zu einem bundesdeutschen Staatsrundfunk war offensichtlich. Die Position der FFG verbesserte sich damit keineswegs. Die exklusive Lizenz, die sie immer angestrebt hatte, schien weniger greifbar denn je. Es war damit zu rechnen, daß Länder, Kirchen, Gewerkschaften und andere Verbände der Bundesregierung doch noch Zugeständnisse in der Frage der Werbung im zweiten Programm abringen würden, und selbst für das Programm sollte die FFG nicht allein zuständig sein.

Die Gründung der "Deutschland Fernsehen GmbH" bedeutete also keine Sicherung oder Verbesserung der Position der FFG. Die Bundesregierung hoffte nach wie vor, daß die Länder, deren Haltung gegenüber einem rein kommerziellen Fernsehprogramm bekannt war, doch noch beitreten würden. Die Satzung der "Deutschland Fernsehen GmbH" gab keinen Aufschluß darüber, wie die Gesellschaft sich finanzieren sollte und wer das Recht erhalten sollte, die wertvolle Werbezeit zu verkaufen. Die Bundesregierung hatte nie zu erkennen gegeben, daß sie bereit sei, auf die Fernsehwerbung und kommerzielle Grundlage des zweiten Fernsehprogramms zu verzichten. Sie war jedoch bereit, über das Ausmaß der Kommerzialität des zweiten Fernsehprogramms mit sich handeln zu lassen. Die Spitze der katholischen Kirche, die bekanntermaßen ein enges Verhältnis zu dem damaligen Bundeskanzler Adenauer hatte, hatte deutlich zu erkennen gegeben, daß sie nur bereit sei, über ihren Vertreter im Aufsichtsrat an der "Deutschland Fersehen GmbH" mitzuwirken, wenn die Werbung in einem zweiten Fernsehprogramm auf ein Minimum reduziert würde und das Programm nicht vorrangig nach kom-

---

1) Satzung der Deutschland Fernsehen GmbH, zit. nach epd, Kirche und Fernsehen vom 25. 7. 1960, S. 2 f.

merziellen Gesichtspunkten hergestellt werden würde. [1] Auch die von der Bundesregierung so sehr angestrebte Kooperation der Länder war nur denkbar, wenn der Kommerzialität im zweiten Fernsehprogramm deutliche Grenzen gesetzt worden wären. [2]

Die Bundesregierung suchte einen Ausweg aus dieser Situation, indem sie vorschlug, die "Deutschland Fernsehen GmbH" im ersten Jahr ihrer Existenz zu 50 % und in weiteren Jahren degressiv an dem Gebührenaufkommen der Hörfunk- und Fernsehgebühren zu beteiligen. Es blieb ungeklärt, ob Kirchen, Länder, Gewerkschaften und andere Verbände, die gegen die Kommerzialisierung des zweiten Fernsehprogramms opponierten, mit diesem Vorschlag hätten zufriedengestellt werden können. Es blieb auch ungeklärt, ob sich dieser Vorschlag in die Praxis hätte umsetzen lassen, da mit ihm zwei schwierige Rechtsprobleme aufgeworden wurden. Die Bundesregierung beanspruchte für sich das Recht, in das Gebührenwesen des Rundfunks einzugreifen;dieses Recht wurde ihr aber von den Ländern und Rundfunkanstalten streitig gemacht. Nachdem diese sich in langen Verhandlungen erst vor relativ kurzer Zeit auf einen Ausgleich des Gebührenaufkommens der großen und kleinen, d.h. reichen und armen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik geeinigt hatten, hätte ein Eingriff des Bundes in das Gebührenwesen ganz sicherlich eine Verfassungsklage nach sich gezogen. Die Bundesregierung hätte dann zwei Verfassungsklagen gegen sich heraufbeschworen. Ferner war problematisch, ob bei einer Beteiligung von 50 % am Gebührenaufkommen die "Deutschland Fernsehen GmbH" überhaupt noch den Charakter einer privaten Fernsehgesellschaft behielt. Die Bundesregierung hatte diese Rechtsfigur gewählt, weil sie dabei die umstrittene Gesetzgebungskompetenz im Rundfunkwesen gar nicht erst in Anspruch zu nehmen hoffte. Auch in diesem Punkt wäre damit zu rechnen gewesen, daß schließlich die Gerichte entscheiden würden.

---

1) Vgl. FAZ vom 25. 7. 1960

2) Vgl. ebenda

So hatte die Gründung der "Deutschland Fernsehen GmbH" der FFG zwar erneut Hoffnungen auf die Realisierung ihrer Pläne gemacht, konkret änderte sich aber an der Ungewißtheit der Zukunft der FFG wenig.

Die FFG hatte sich am 13. Juli 1960 energisch gegen eine Trennung von Programm und Werbung ausgesprochen. Die Satzung der "Deutschland Fernsehen GmbH" gab keinen Aufschluß darüber, wie diese Frage in Zukunft geregelt werden sollte,und auch in den nächsten Wochen konnte die FFG in dieser für sie so wichtigen Frage keine Klarheit erzielen. Die Entwicklung schien sogar gegen sie zu laufen. Am 12.8.61 erklärte der Bundespressechef von Eckard, daß die Bundesregierung mit Rücksicht auf die Kirchen fest entschlossen sei, die von der FFG abgelehnte Trennung von Werbung und Programm zu praktizieren. Die "Deutschland Fernsehen GmbH" sollte diese Werbung selbst betreiben, die Programmlieferanten, d.h. die FFG, sollten nur das Programm liefern. So sollte verhindert werden, daß kommerzielle Gesichtspunkte bei der Erstellung des Programms zu stark in den Vordergrund gerieten. Damit war aber noch nicht die letzte Entscheidung gefallen, denn schon 10 Tage später erklärte das Bundespresseamt auf die Frage, was mit der Werbung zu geschehen habe und wer sie betreiben solle, daß die Gesellschaft selbst bzw. ihre Organe einen Entschluß fassen müßten. [1] Die Frage war damit wieder offen.

In dieser Zeit der großen Unklarheit verlor die Politik der FFG ihre vormals geradlinigen Züge. Den wechselnden Situationen sich ständig anpassend, entwickelte die FFG eine Hektik, wobei sie niemals das Ziel, die Konzessionserteilung für die Herstellung von Programm- und Werbesendungen für das zweite Fernsehprogramm aus den Augen verlor. Zu der Forderung nach einem kompletten Werbefernsehprogramm für die FFG, wie sie die Verleger im Juli geäußert hatten, kam Ende September 1960 aus dem Lager der Verleger ein neu-

1) Siehe FUNK-korrespondenz Nr. 36 vom 31. 8. 1960, S. 4

er Vorschlag, der allerseits Erstaunen hervorgerufen haben dürfte. Er wurde auf der Jahreshauptversammlung des Verbandes für Zeitschriftenverleger von dem Verleger Kluthe unterbreitet: "Die Presse könnte die Fernsehstation nach dem Muster der Deutschen Presseagentur in genossenschaftlichem Geist betreiben. Wenn der Bundeskanzler so verfahren würde, dann hätte er die Gewißheit, daß diese Einrichtung keinerlei Sonderinteressen dienen würde. Die Presse in ihrer Gesamtheit repräsentiert ja die öffentliche Meinung in ihrer Vielfalt." [1] Kluthes Einschätzung der Presse als Repräsentant der öffentlichen Meinung war nicht nur zweifelhaft, sondern sein Vorschlag, sofern er überhaupt ernst gemeint war, schien ohne Kenntnis der Interessenlage der Bundesregierung zustande gekommen zu sein. Auch die Teilhaber der FFG, die nicht zu den Verlegern gehörten, dürften über den Vorschlag nicht wenig erstaunt gewesen sein, da er darauf hinauslief, sie nicht am großen Werbegeschäft teilnehmen zu lassen. Sie dürften Kluthes Anregung nicht gerade als solidarisches Verhalten eines Teilhaberkollegen aus dem Verlegerlager gewertet haben. Der Vorschlag erhielt jedoch in einem anderen Licht durchaus seinen Sinn. Er wurde zu einer Zeit auf den Tisch gebracht, als die Verfassungsklage gegen die Gründung der "Deutschland Fernsehen GmbH" schon lief und, verstärkt durch Opposition, Kirchen, Gewerkschaften und andere Verbände, die Zukunft der Gesellschaft äußerst ungewiß war. Vielleicht bestand eine Möglichkeit, daß die Bundesregierung in der Hoffnung auf ein zweites Fernsehprogramm, das doch weitgehend nach ihren Vorstellungen geartet war, auf den Vorschlag der Verleger zurückgriff. Bei all dem, was für die Verleger auf dem Spiel stand, war allein diese vage Möglichkeit einen Vorstoß wert. Darüber hinaus sollte keinesfalls außer acht gelassen werden, daß in diesem Falle die Verleger sich die Einnahmen aus dem Werbegeschäft nicht mit den anderen Teilhabern hätten teilen müssen. Der Vorschlag stieß nicht auf große Beachtung oder Begeisterung bei den anderen Beteilig-

---

1) Zit. nach: Die Welt vom 28. 9. 1960

ten. Er sollte aber ein ganz erhebliches Echo finden, als Axel Springer in seinen Forderungen nach einem Verlegerfernsehen auf dieses Argument und diese Gedanken zurückgriff und seine Argumentation darauf aufbaute.

Als dieser Vorschlag ohne erkennbares Echo geblieben war, bot sich die FFG kurz vor der ersten Aufsichtsratssitzung der "Deutschland Fernsehen GmbH" in einer neuen, für die Bundesregierung möglicherweise attraktiven Form an. Am 11. 10. 1960 gründete die FFG zwei Tochtergesellschaften, die "Deutsche Fernsehdienst GmbH" und eine "Fernsehverkaufs- und -werbe-GmbH". Die "Deutsche Fernsehdienst GmbH" sollte aktuelle Sendungen für das zweite Fernsehprogramm produzieren, und die "Fernsehverkaufs- und -werbe GmbH" sollte für die Werbesendungen zuständig sein. Bei beiden Gesellschaften war sicherlich Platz für eine Beteiligung der "Deutschland Fernsehen GmbH" des Bundeskanzlers. Die Änderungen waren wenig mehr als formale Umstrukturierungen der FFG. Die "Fernsehverkaufs- und -werbe GmbH" war nichts anderes als die Ausgliederung der Abteilung Werbung aus der FFG. Der bisherige Abteilungsleiter wurde Direktor. Auch die Mehrheit der Anteile der "Deutschen Fernsehdienst GmbH" befand sich bei der FFG. [1] Eine Einigung, die auf eine Beteiligung der "Deutschland Fernsehen GmbH" an den beiden neuen Gesellschaften der FFG hinausgelaufen wäre, hätte möglicherweise eine Erleichterung der schwierigen Lage für die Beteiligten bringen können. Obwohl die Verfassungsklagen gegen die Gründung der "Deutschland Fernsehen GmbH" vorlagen, sollen sie bei dieser Betrachtung außer acht bleiben, da davon ausgegangen werden kann, daß die FFG und die Bundesregierung nicht damit rechneten, vor dem Verfassungsgericht zu scheitern. Bei einer derartigen Konstruktion wäre es der FFG doch noch gelungen, die Zuständigkeit für das gesamte Programm zu erhalten. Der Bundeskanzler hätte sich gegenüber seinen Kritikern formal hinter der Behauptung zurückziehen können, aktuelle Sendungen und

---

1) Vgl. Aktueller Fernsehdienst, 27. 10. 1960 sowie epd, Kirche und Fernsehen, Nr. 33, 24. 10. 1960

die Werbung würden von unabhängigen Gesellschaften betrieben, und es bestünde außerdem kein Monopol mehr für das zweite Programm, da ja mehrere Gesellschaften daran beteiligt waren. Von einem Monopol oder überwiegenden Einfluß der Bundesregierung könne schon gar nicht die Rede sein.

Die neue Offerte der FFG stieß auf keine sonderlich starke Resonanz, und die Situation der Gesellschaft verbesserte sich nicht. Im Gegenteil, auf der ersten Aufsichtsratssitzung der "Deutschland Fernsehen-GmbH" hatten sich einige Aufsichtsratsmitglieder dagegen ausgesprochen, daß nur einer Programmgesellschaft, nämlich der FFG, die Herstellung des gesamten Programms übertragen werden sollte. Die FFG versuchte daraufhin, einzelne Aufsichtsratsmitglieder umzustimmen oder wenigstens das Wichtigste zu retten. So wollte sie sie dazu bewegen, zumindest der"Fernsehverkaufs- und -werbe-GmbH' die Gestaltung der Werbung im zweiten Fernsehprogramm zu übertragen. [1] Am 31. Oktober 1960 verhandelten die Geschäftsführer der FFG Schmidt und Gladenbeck 2 1/2 Stunden mit dem stellvertretenden Aufsichtsratsvorsitzenden der "Deutschland Fernsehen GmbH", jedoch ohne sonderlichen Erfolg. Albers hatte sich vorher gegen eine Programmübergabe an die FFG ausgesprochen. Auf die angebliche Intervention des BDI-Chefs Berg empfing dann der Aufsichtsratsvorsitzende der "Deutschland Fernsehen GmbH" die Vertreter der FFG, wobei allerdings auch keine für die FFG befriedigende Lösung erreicht wurde. [2]

2.7. Die Verfassungsklage gegen die Deutschland Fernsehen GmbH und ihre Rückwirkung auf die FFG

Im Mai 1959 hatte der FFG-Teilhaber Jahr an seine Verlegerkollegen in einem Rundschreiben voller Optimismus mitgeteilt, daß in der Frage der Kommerzialisierung des Fern-

---

1) Vgl. FUNK-korrespondenz Nr. 45 vom 2. 11. 1960, S. 8

2) Vgl. ebenda, S. 3

sehprogramms kaum mit einer Verfassungsklage zu rechnen sei. [1]

Im August 1960 trat das Unwahrscheinliche ein, und das Land Hamburg erhob am 19. 8. 1960 Klage beim Bundesverfassungsgericht. Bremen schloß sich dieser Klage am 30. 8. an. Es folgten Hessen und Niedersachsen. Die Rechtslage war offensichtlich doch nicht ganz so eindeutig, wie es die FFG und auch die Bundesregierung in der Vergangenheit behauptet hatten. Abgesehen von der Unsicherheit, wie der Rechtsstreit ausgehen würde, hatte allein die Tatsache, daß Klage erhoben wurde, eine überaus starke, hemmende Wirkung auf die Entwicklung und Handlungsfähigkeit der "Deutschland Fernsehen GmbH", was nicht ohne Folgen und Probleme für die FFG blieb. Es wurde zwar von der Bundesregierung und von der FFG immer wieder darauf hingewiesen, daß man an dem vorgesehenen Sendetermin festhalte. Aber obwohl noch keine einstweilige Anordnung erlassen oder beantragt war, mußte allein die Tatsache, daß ein Verfassungsgerichtsurteil abzuwarten war, zu einem Klima geführt haben, in dem Entscheidungen in Hinblick auf das zu erwartende Urteil hinausgeschoben wurden. So ging im Laufe des Septembers 1960 erneut eine Initiative vom bayerischen Ministerpräsidenten Ehard aus mit dem Ziel, doch noch eine Einigung zwischen Bund und Ländern herbeizuführen. Sie hatte aber kaum Aussicht auf Erfolg, denn die SPD regierten Länder lehnten es ab, dem Vorschlag zuzustimmen. [2] Die Ministerpräsidenten der CDU waren wenig geneigt, doch noch der "Deutschland Fernsehen GmbH" beizutreten, solange deren Verfassungsmäßigkeit ungeklärt war. Die Bundesregierung war das Risiko eingegangen, sich von dem Verfassungsgericht mangelnde Verfassungskenntnis bescheinigen zu lassen. Die Ministerpräsidenten waren wenig geneigt, sich ein ähnliches Zeugnis ausstellen zu lassen.

Die Bundesregierung zeigte sich von der Klage vorerst nicht übermäßig beeindruckt. Das Verfassungsgericht setzte ihr

---

1) S.u., S. 213

2) Vgl. FUNK-Korrespondenz Nr. 42, 12. Okt. 1960, S. 1 ff.

eine Frist der Klageerwiderung bis zum 30. September mit dem Hinweis, diese Frist auch einzuhalten, da das Verfahren eilbedürftig sei. In einer Erklärung ließ die Bundesregierung verlauten, daß es für sie überhaupt kein Problem sei, in der relativ kurzen Zeit auf die Klage zu antworten, weil im Laufe der Jahre genügend Vorarbeit geleistet worden sei, um den erforderlichen Schriftsatz schnell herzustellen. Die Bundesregierung teilte die Auffassung des Verfassungsgerichtes, daß das Verfahren eilbedürftig sei, und wies in ihrer Erklärung darauf hin, daß es wünschenswert sei, wenn die Verfassungsrichter noch vor dem 1. 1. 1961 ihre Entscheidung fällten. [1] Das Gericht setzte den Termin für die Hauptverhandlung auf den 28. November fest und ließ verlauten, daß angesichts der umfangreichen und schwierigen Materie nicht vor Ende des Jahres ein Urteil ergehen würde. In diesem Zusammenhang wies das Bundesverfassungsgericht bedeutungsvoll auf die Möglichkeit der einstweiligen Anordnung hin. Das Gericht nährte somit die Vermutung, daß der Rechtsstreit zugunsten der Länder ausgehen könnte. Es war höchst ungewöhnlich, daß das Gericht Kläger auf die Möglichkeit der einstweiligen Anordnung hinwies. Wenn das Gericht es in diesem Falle tat, legte es damit die Vermutung nahe, daß es die Einrichtung von Institutionen vermeiden wollte, die später wieder abgebaut werden müßten. Gleichzeitig wollte es damit einer sinnlosen Geldverschwendung vorbeugen. Die Verfassungsjuristen der Bundesregierung ließen später erkennen, daß die Rechtsauffassung der Bundesregierung durchaus nicht so solide war und die Auffassungen der Länder auch nicht so einfach zu widerlegen waren, wie bisher behauptet worden war. Die Anträge Hessens gegen die Errichtung der "Deutschland Fernsehen GmbH" waren - so räumte man ein - sehr viel fundierter und geschickter abgefaßt, und daher sei eine Erwiderung in diesen Fällen weit schwieriger. Die Situation wurde für die Verfassungsexperten der Bundesregierung auch noch dadurch kompliziert, daß das Gericht sich entschlossen hatte, in dem Rechtsstreit nicht

---

1) Vgl. FUNK-korrespondenz Nr. 37 vom 7. 9. 1960, S. 6

begrenzt über den einzelnen vorliegenden Fall zu urteilen, sondern eine weitgehende und grundsätzliche Entscheidung anstrebte, besonders was die Kulturhoheit und damit die Rundfunkhoheit der Länder betraf. [1)]

Für die FFG aber galt nach wie vor der Stichtag vom 1. 1. 1961, an dem sie in der Lage sein sollte, ein komplettes Fernsehprogramm zu liefern. Dieses Datum war mehrfach von der Bundesregierung und von Spitzengremien der CDU bestätigt worden, und die Bundesregierung hatte sich auch in der Öffentlichkeit auf den 1. 1. 1961 als Sendetermin festgelegt. Die FFG konnte sich in dieser Situation keinen schwächeren Einsatz erlauben, da sie sich weiterhin als die einzige Kraft ausweisen mußte, die in der Lage sei, am 1. 1.1961 die Sendetätigkeit aufzunehmen. In diesem Bestreben profitierte sie wiederum durch das Zögern möglicher Konkurrenten und durch die unsichere Situation der "Deutschland Fernsehen GmbH", denn sie blieb die einzige Gesellschaft, die ernsthaft an einem Programm arbeitete und würde somit die einzige Gesellschaft sein, die das Programm zu dem gewünschten Termin liefern könnte. Sollte dieser Fall eintreten, dann hätte die FFG sogar erneut über Fragen der vollständigen Programmkompetenz sowie der Werbesendungen mit den zuständigen Stellen aus einer Position der Stärke verhandeln können.

Die FFG befand sich in einem Strom von Ereignissen, aus dem sie sich nicht befreien konnte. Der Verlauf der Entwicklung gab kaum Grund für starken Optimismus. Der höchst umfangreiche personelle und organisatorische Apparat, den die FFG im Laufe der letzten Jahre und besonders nach dem geheimgehaltenen, aber dennoch offiziell erteilten Auftrag der Bundesregierung aufgebaut hatte, entwickelte eine so starke Eigendynamik, daß es kaum möglich war, die einmal initiierte Entwicklung angesichts der unklaren Perspektiven zu bremsen oder sogar ganz zu stoppen. Als das Gericht

---

1) Vgl. epd Kirche und Fernsehen Nr. 33, 20. 10. 1960

nach der mündlichen Verhandlung verkündete, daß es seinen Urteilsspruch erst am 28. 2. 1961 verkünden werde und bis dahin jede weitere präjudizierende Entwicklung zu unterbleiben habe, entstanden für die FFG die ersten, wirklich ernsthaften Schwierigkeiten, denn bei der Finanzplanung war man davon ausgegangen, daß spätestens am 1. 1. 1961 die Gesellschaft Geld verdienen würde. In einen finanziellen Engpaß wäre die Gesellschaft jedoch auch dann geraten, wenn es zu einer Aufnahme der Sendetätigkeit unter der Voraussetzung, wie sie sich die FFG wünschte, zum 1. 1. 1961 gekommen wäre. Nach den neuesten Angaben der Geräteherstellter und des Handels war deutlich, daß die Warnungen des Markenverbandes durchaus eine realistische Grundlage gehabt hatten und daß man zu Beginn des Jahres 1961 keineswegs mit den hohen Einschaltquoten rechnen konnte, von denen die FFG in ihren Berechnungen des Kapitalbedarfs ausgegangen war. [1] Angesichts der wohlweislich durch die FFG erwirkten Ausfallbürgschaft, die die Bundesregierung für den Fall übernommen hatte,daß es nicht zu einer Konzessionserteilung kommen würde, dürfte es der FFG leichter gefallen sein, weiter im bisherigen Maße Gelder auszugeben. Verluste waren angesichts der Bundesbürgschaft kaum zu erwarten, und solange nicht ein endgültiges Nein des Verfassungsgerichts erfolgt war, konnte man auch noch auf ein Ja hoffen. Auch war es sicherlich für die Bundesregierung und die FFG schwierig, von einem abschließenden Votum des Verfassungsgerichts,in ihren Bestrebungen nachzulassen, ein kommerzielles Fernsehprogramm unter der Regie der Bundesregierung zu errichten. Damit hätten sie nämlich eingestanden, selbst die Erkenntnis gewonnen zu haben, daß sich die ganzen Bemühungen der letzten Jahre nicht gelohnt hatten und auf völlig falschen Perspektiven aufgebaut waren. Wie gering die Hoffnungen der FFG waren, doch noch in das Fernsehgeschäft einzusteigen, zeigte die Tatsache, daß am Tag der Verkündung des Verfassungsgerichtsurteils bei der FFG die Kündigungen verschickt wurden. Diese waren

---

1) Vgl. epd Kirche und Fernsehen Nr. 34, 24. 10. 1960

schon vorher geschrieben worden, und die Geschäftsleitung war offensichtlich nicht bereit, einen Tag länger als unbedingt notwendig, Löhne und Gehälter zu zahlen. Sie handelte hierbei sicherlich im Einvernehmen mit der Bundesregierung, die wohl kaum ein Interesse daran hatte, eine noch größere Schuldensumme der FFG zu übernehmen.

Die Auflösung der "Deutschland Fernsehen GmbH" hatte auch noch ein parlamentarisches Nachspiel. Die Bundesregierung mußte endgültig eingestehen, daß sie doch finanzielle Garantien für die FFG übernommen hatte und diese jetzt auch fällig geworden waren. In alter Treue zu ihrem Bundeskanzler stimmten die Regierungsparteien im Parlament für eine nachträgliche Einführung eines Leertitels in den Haushalt, um somit den fällig gewordenen Zahlungen der Bundesregierung an die FFG eine gesetzliche Grundlage zu geben. Eine genaue Summe konnte in den Haushalt nicht eingefügt werden, da noch nicht überschaubar war, wie groß die Summe sein würde, die die Bundesregierung an die FFG zu zahlen hätte. Erste Schätzungen gingen von einem Betrag von ca. 35 Mio. DM aus. [1] Man hatte gehofft, den zu zahlenden Betrag relativ niedrig halten zu können, und zwar dadurch, daß die FFG den größten Teil ihrer Produktion und auch ihrer Produktionsmittel an die neue, von den Ländern zu schaffende Rundfunkanstalt verkaufen sollte. Die Hoffnung stellte sich jedoch als illusorisch dar. Eine genauere Betrachtung der unter der Regie der FFG hergestellten Produktionen ergab, daß sich der größte Teil der produzierten Sendungen durchaus nicht auf dem Qualitätsniveau befand, das sich das Zweite Deutsche Fernsehen als Ziel für seine Produktionen gesetzt hatte. Ein weiteres Problem entstand dadurch, daß sämtliche FFG-Produktionen in ihrer Länge auf die einzuschaltenden Werbespots getrimmt waren und somit ihr Einbau in ein Programm und eine Programmstruktur ohne Werbung Schwierigkeiten bereitete.

---

1) Vgl. ZVZV Nr. 4, 1963, S. 130

3. Der Anspruch der bundesdeutschen Zeitungsverleger auf eine Beteiligung am Rundfunk und die damit verbundene, angestrebte Kommerzialisierung des Mediums

3.1. Die Fernsehgesellschaft der Berliner Tageszeitungen mbH

3.1.1. Gründung und Zielrichtung der Gesellschaft

Die Fernsehgesellschaft der Berliner Tageszeitungen wurde am 27. 6. 1960 gegründet. Sie ist als eine Art Verbindungsstück zu betrachten zwischen den Bemühungen der FFG, das zweite Fernsehprogramm auf kommerzieller Grundlage zu organisieren und den Bemühungen der Zeitungsverleger, im Laufe der sechziger Jahre das inzwischen gegründete Zweite Deutsche Fernsehen zu übernehmen und auf kommerzieller Grundlage zu gestalten oder wenigstens die Einnahmen in ihre Hand zu bekommen, die bisher die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit dem Werbefernsehen gemacht hatten. Die Gründung der Fernsehgesellschaft stand nicht im Konflikt mit den Aktivitäten der FFG, die derzeit durchaus noch Chancen sah, mit der Herstellung des zweiten Fernsehprogramms beauftragt zu werden. Die Fernsehgesellschaft hätte als Programmlieferant für die FFG arbeiten können. Möglicherweise trugen die Differenzen innerhalb der FFG sowie der Wunsch der Zeitungsverleger, das Geschäft mit der Fernsehwerbung allein zu machen, zur Gründung der Gesellschaft bei. Die Fernsehgesellschaft war mit einem Stammkapital von 35 000 DM ausgerüstet, von dem jeder der sieben beteiligten Verlage einen Anteil von 5 000 DM übernommen hatte. Am 9. 11. 1960 mußte die Gesellschaft umgegründet werden, weil inzwischen einer der beteiligten Verlage, der Echo-Verlag, Konkurs angemeldet hatte. Sein Anteil wurde von der Gesellschaft übernommen.

Es ist als ein besonderer Erfolg der Zeitungsverleger zu werten, die an einer kommerziellen Organisierung des Rund-

funks unter ihrer Führung interessiert waren, daß es gelang, alle Berliner Verlage für ein von Zeitungsverlegern betriebenes kommerzielles Fernsehen zu begeistern und in einer Gesellschaft zusammenzufassen, obwohl die Meinung über kommerziellen Rundfunk in diesen Kreisen bislang durchaus nicht einhellig war. Auch deshalb hatte sich ja an der FFG die "Pressevereinigung für neue Publikationsmittel", eine Gesellschaft von fernsehinteressierten Zeitungsverlegern und nicht der Bundesverband Deutscher Zeitungsverlegerverbände beteiligt. Noch 1958 hatte der Verleger Axel Springer dem damaligen Intendanten des Süddeutschen Rundfunks erklärt, daß er kein Interesse an einem Verlegerfernsehen oder -rundfunk habe und der Ansicht sei, die Fernsehwerbung sollte von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten betrieben werden.

Eine treibende Kraft bei der Gründung der Berliner Gesellschaft war zweifelsohne der Verleger des Tagesspiegel, Franz-Karl Maier. Schon in den ersten Anfängen des Zeitungswesens im Nachkriegsdeutschland hatte Maier, der damals noch in Süddeutschland residierte, zusammen mit seinem Verleger-Kollegen Merkel von den "Nürnberger Nachrichten" versucht, den Rundfunk in die Hand von Zeitungsverlegern zu bekommen. Es war daran gedacht, über die Nachrichtenagentur DENA einen Verlegerrundfunk zu errichten. Hans Bredow hatte sich zur Zusammenarbeit mit diesem Projekt bereit erklärt, und Maier und Merkel hatten bei der amerikanischen Besatzungsmacht mit ihrem Plan durchaus offene Ohren gefunden. Das Projekt scheiterte schließlich u.a. auch an der mangelnden Bereitschaft der Zeitungsverleger, sich daran zu beteiligen. Maier betrachtet es als seinen besonderen Erfolg, den Großverleger Axel Springer für seine Pläne gewonnen zu haben, was den Stimmen der Zeitungsverleger, die nach einem kommerziellen Fernsehen strebten, ein erhebliches Plus an Gewicht einbrachte. [1] Diese Darstellung, wie F.K. Maier Axel Springer

---

1) Vgl. Interview F.K. Maier, Berlin Febr. 1972

für das Werbefernsehen interessiert hat, wird von führenden Persönlichkeiten des Springer-Verlages nicht als falsch bezeichnet. [1] Eine Fernsehgesellschaft ohne Springer hätte kaum eine Chance gehabt, Realität zu werden. Die anderen West-Berliner Zeitungsverlage wären schwerlich in der Lage gewesen, die notwendigen Mittel für die Errichtung eines kommerziellen Fernsehens in West-Berlin aufzubringen, und die Finanzkraft des großen Zeitungskonzerns war deshalb schon willkommen. Gleichzeitig befürchtete man, daß es im Bereich des zu schaffenden Verlegerfernsehens zu einer Wiederholung der expansiven Praktiken des Konzerns kommen würde, wie man sie auf dem Zeitungsmarkt erlebt hatte. Die anderen Verleger hatten versucht, den Einfluß Springers dadurch einzudämmen, daß die Gesellschaftsanteile gleichmäßig verteilt wurden. Maier hatte Springer von Anfang an deutlich zu verstehen gegeben, daß die Fernsehgesellschaft auseinanderfallen würde, wenn Springer seine Vormachtstellung im Bereich der Presse auch für den Bereich des Fernsehens geltend machte. [2] Der vom Ullstein-Verlag kommende Horst Schnare wurde Geschäftsführer der Fernsehgesellschaft. Schnare betrachtete dies als einen günstigen Schritt, besonders im Hinblick auf weitere Auseinandersetzungen mit den Zeitungsverlegern. Der rasche Aufstieg des Hauses Springer hatte bei vielen Zeitungsverlegern äußersten Argwohn erregt, und Schnare meinte, daß damals viele Zeitungsverleger eher bereit waren, mit einem Ullstein-Mann zu kooperieren, als mit einem direkten Vertreter des Hauses Springer. [3]

Die Fernsehgesellschaft stellte, einen Tag nach ihrer Gründung, einen Antrag beim Postsenator auf Erteilung einer Lizenz für die Ausstrahlung von Fernsehprogrammen.

---

1) Vgl. Interview: G. Freyburg und Horst Schnare

2) Vgl. Interview: F.K. Maier, Berlin Febr. 1972

3) Vgl. Interview: Schnare und Freyburg, Juli 1974, Berlin

Die Tatsachen, daß sich der Antrag ausschließlich an die Post richtete und mit der Lizenz praktisch nur eine Frequenzzuteilung beantragt wurde und nicht eine landesrechtliche Konzession, spiegelte den Stand der Diskussion und die Interessenlage der Vertreter wider. In Einklang mit der im Bundesgebiet operierenden FFG und der Bundesregierung stellten sich die Berliner Verleger auf den Standpunkt, daß für die Ausstrahlung eines kommerziellen Rundfunkprogrammes nur eine Sendelizenz der Post notwendig sei. Die Frage nach einer Konzession, die die Herstellung von Programmen erlaubte, wurde gar nicht erst gestellt. Sie legten ihre Argumentation folgendermaßen an: Das erste Programm habe die Versorgung der DDR mit westlichen Fernsehprogrammen bisher nicht genügend intensiv betrieben, und deshalb solle diese Aufgabe von dem zu schaffenden zweiten Programm sehr viel stärker berücksichtigt werden. Die Verleger erklärten, daß sie schon seit Jahren die Speerspitze der ideologischen und publizistischen Auseinandersetzung mit der DDR und dem Kommunismus bildeten und daß in dieser Auseinandersetzung keiner so geschult war wie eben die Berliner Verleger und ihre Journalisten. Deshalb könne ein zu schaffendes zweites Programm, das sich stärker an die DDR wenden sollte, auf keinen Fall auf die Erfahrung von Berliner Zeitungen verzichten. Selbstverständlich ging es den Verlegern bei ihrer Initative auch um die großen Gewinne, die beim kommerziellen Fernsehen lockten. Diese Tatsache wird keineswegs geleugnet. F.K. Maier beschreibt sie wie folgt: "Wir waren damals in der glücklichen Lage, daß sich unsere publizistischen Interessen mit unseren wirtschaftlichen Interessen deckten." [1] Vertreter des Hauses Springer gehen in ihrer Darstellung der Gründe, warum sich Berliner Zeitungen, insbesondere ihr Haus für eine Initiative zur Errichtung von kommerziellem Fernsehen engagierten, noch sehr viel weiter. Auf die Frage, wie der Wandel innerhalb des Hauses Springer von der Ablehnung eines kommerziellen

---

1) Interview: F.K. Maier, Febr. 1972, Berlin

Fernsehens bishin zur Beteiligung an einer Gesellschaft, die kommerzielles Fernsehen ausstrahlen wollte, zustande gekommen sei, fiel das ideologische Moment Systemauseinandersetzung, das bei dem Verleger des Tagesspiegel noch eine Rolle gespielt hatte, noch nicht einmal ins Gewicht, sondern es hieß lediglich: "Das war eine rein unternehmerische Entscheidung." [1)]

3.1.2. Die Haltung des Berliner Senats

Die Haltung des Berliner Senats gegenüber der "Fernsehgesellschaft der Berliner Tageszeitungen" war ambivalent. Der Antrag wurde sehr schleppend oder so gut wie gar nicht behandelt. Dies läßt sich möglicherweise dadurch erklären, daß die Verleger selbst bei ihrer Antragstellung ihrem Antrag keine besondere Ernsthaftigkeit zumaßen. Als mit der Verkündung des Fernsehurteils des BVG endgültig klar war, daß das zweite Fernsehprogramm von den Ländern in einer noch zu findenden Form, aber nicht von einer kommerziellen Gesellschaft ausgestrahlt werden würde, schien für den Berliner Senat das Problem einer Stellungnahme zu dem Antrag der Berliner Zeitungsverleger überflüssig. In einem Brief des Senators für Post- und Fernmeldewesen an die Fernsehgesellschaft schrieb Klaus Schütz: "Da Ihre Herren Springer und Sonnenfeld Ihren Antrag vom 28. 6. 60 schon in einem Gespräch mit dem Herrn Regierenden Bürgermeister am 29. Juni 1960 als vorsorglichen Schritt interpretiert hatten, der ihnen in Berlin lediglich die Priorität für den Fall sichern sollte, daß bei der Regelung des zweiten Programms private Gesellschaften lizensiert würden, durfte ich im Hinblick auf die sich aus dem Fernsehurteil ergebende, in der Öffentlichkeit eingehend erörterte Rechtslage davon ausgehen, daß sich eine förmliche Bescheidung Ihres Antrags

---

1) Gespräch mit Gerhard Freyburg, Mai 1974, Berlin

vom 28. 6. 60 erübrige." [1]
Schien das Problem für den Berliner Senat, seiner eigenen offiziellen Darstellung folgend, mit der Verkündung des Fernsehurteils gelöst, so blieb verwunderlich, daß es gerade der Vertreter des Berliner Senats war, der sich bei den nachfolgenden Verhandlungen über das zweite Fernsehprogramm besonders für die Berliner Zeitungsverleger einsetzte. Die Berliner Verleger hofften trotz des Fernsehurteils, daß der Fernsehgesellschaft doch noch bei dem zweiten Fernsehprogramm die Funktion eines Berliner Landesstudios zugesprochen würde. Selbst der Regierende Bürgermeister hatte seine Bereitschaft erklärt, sich der Angelegenheit anzunehmen. [2] Ziel des Senats war es, die Fernsehgesellschaft der Berliner Tageszeitungen, wenn schon nicht als eigenes Landesstudio, so doch wenigstens als wichtige Produktions- und Zulieferergesellschaft für das zweite Programm zu etablieren. "Ich habe mich nach Kräften bemüht, Sie in diesen Bestrebungen zu unterstützen. Zu diesem Zweck habe ich im Schreiben an die Mainzer Anstalt sowie in persönlichen Gesprächen mit dem Intendanten, Herrn Prof. Dr. Holzamer, wiederholt auf das große Interesse hingewiesen, daß der Senat Ihrer Gesellschaft und Ihren Bemühungen entgegenbringt." [3] Warum der Berliner Senat sich in den Verhandlungen um das zweite Fernsehen so sehr für die Berliner Zeitungsverleger einsetzte, blieb unklar. Anzunehmen war, daß der Senat bei der anstehenden Wahl die Einheitsfront der Berliner Zeitungsverleger fürchtete.

Die Fernsehgesellschaft konnte zwar ihr zuerst geäußertes Ziel einer eigenen Gestaltung und Ausstrahlung des zweiten Fernsehprogramms in Berlin nicht erreichen, sie erklärte sich aber mit den Bemühungen und Resultaten der

---

1) Schreiben des Senators für Post- und Fernmeldewesen an die Fernsehgesellschaft Berliner Tageszeitungen mbH vom 2. März 1965

2) Vgl. Schreiben des Regierenden Bürgermeisters an die Fernsehgesellschaft vom 4. April 1962

3) Brief des Senators für das Post- und Fernmeldewesen an die Fernsehgesellschaft der Berliner Tageszeitungen vom 2. 3. 1965

Aktivitäten des Berliner Senats für ihre Angelegenheit durchaus zufrieden. In einem Schreiben an den Regierenden Bürgermeister vom 10. Mai 1962 schrieben die Berliner Zeitungsverleger: "Wir in Berlin haben unter Ihrer wohlwollenden Förderung nun wohl das uns zunächst gesteckte Ziel - mit der 'Fernsehgesellschaft der Berliner Tageszeitungen' für das politische Gewicht Berlins, im Rahmen der aktuellen Berichterstattungen, der Dokumentation aus unserer Stadt und der Zone im zweiten Programm wirken zu können - erreicht." [1]

Nach Ansicht des "Spiegel" ist der § 22 des Staatsvertrages über das Zweite Deutsche Fernsehen, der beinhaltet, daß Programme auch von Dritten hergestellt werden können, eine direkte Auswirkung des Drucks, den die Fernsehgesellschaft auf den Berliner Senat und auf die Verhandlungen der Länder über das zweite Fernsehprogramm ausgeübt hatte. [2]
Auch der Geschäftsführer der Fernsehgesellschaft erklärte sich überaus zufrieden mit den Ergebnissen der Länderverhandlungen zum zweiten Fernsehprogramm. "Im Staatsvertrag hat man uns Tür und Tor für politische Fernsehsendungen geöffnet." [3]

3.1.3. Die Fernsehgesellschaft als Teil der Kampagne des BDZV

Die Bestrebungen der "Fernsehgesellschaft der Berliner Tageszeitungen" verloren für die Zeitungsverleger in dem Maße an Wichtigkeit, wie es den an einem kommerziellen und unter ihrer Regie stehenden Fernsehen interessierten

---

1) Schreiben der "Fernsehgesellschaft der Berliner Tageszeitungen" an den Regierenden Bürgermeister von Berlin, 10. Mai 1962

2) Vgl. Der Spiegel Nr. 28/1961, S. 33

3) Ebenda

Zeitungsverlegern gelang, in dem Verband der Deutschen Zeitungsverlegerverbände (BDZV) eine Mehrheit für ihre Ziele und ihre Position zu gewinnen. Damit lief bundesweit eine Kampagne zur Errichtung eines Verlegerfernsehens an, an deren Zustandekommen die ursprüngliche Gruppe von Zeitungsverlegern aus Berlin sowie weitere Verleger aus dem Bundesgebiet, darunter Merkel, maßgeblich beteiligt waren. Die Fernsehgesellschaft beteiligte sich zwar nach wie vor an der Auseinandersetzung um die Errichtung eines von Verlegern betriebenen kommerziellen Fernsehens, jedoch war sie nicht mehr die Speerspitze einer Verlegerkampagne. Diese hatte sich auf den BDZV nach Bonn verlagert. Als sich jedoch Jahre nach der Gründung der Fernsehgesellschaft abzeichnete, daß die Kampagne des BDZV möglicherweise nicht zum Erfolg führen würde, schaltete sich die Fernsehgesellschaft erneut ein unter Hinweis auf ihren unbeantworteten Antrag auf Zuteilung einer Sendefrequenz.

Durch die besondere Situation Berlins, in der sich das Ausbreitungsgebiet des werbetreibenden Sender Freies Berlin genau mit dem Verbreitungsgebiet der Berliner Presse deckte, sahen sich die Zeitungsverleger genötigt, eine Anzahl von schweren Vorwürfen gegen den SFB zu erheben, die alle darauf hinausliefen, den öffentlich-rechtlichen Sender so darzustellen, als betreibe er einen Vernichtungswettbewerb gegen die Berliner Presse. Trotz des Urteils des Münchner OLG vom 19. 9. 1957, in dem den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durchaus das Recht auf die Ausstrahlung von Werbesendungen zugestanden worden war, sprachen die Verleger dem Sender Freies Berlin pauschal dieses Recht ab. Das Münchner Urteil hatte die Forderung aufgestellt, daß die Werbung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dann an ihre Grenzen stieße, wenn die Presse in ihrer Existenz durch die Werbung der Rundfunkanstalten gefährdet sei. Die Berliner Zeitungsverleger empfanden offensichtlich durch die Werbetätigkeit des Sender Freies Berlin eine Existenzbedro-

hung und forderten deshalb die Einstellung seiner Werbesendungen. Darüber hinaus wollten sie das Werbegeschäft selbst übernehmen. [1] Wie auch in der Argumentation der Zeitungsverleger bei ihren Bemühungen, das ZDF zu übernehmen (siehe S.286ff.),war diese Argumentation nicht ganz widerspruchsfrei. Es war nicht einzusehen, warum, wenn das Werbefernsehen einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt die Berliner Zeitungen an die Grenze des Ruins brächte, ein von einer kommerziellen Trägergesellschaft betriebenes Werbefernsehprogramm dies nicht tun sollte. Das von den Verlegern hervorgehobene angebliche Recht der Wirtschaft auf Werbung scheint dem Verfasser kein ausreichender Grund dafür, daß sich ein Zeitungsverleger an einer Gesellschaft beteiligt, deren Tätigkeit eine Existenzbedrohung der wichtigsten Säule seiner unternehmerischen Tätigkeit bedeutet - nämlich seines Zeitungsbetriebs. Dieser Widerspruch wäre nur dann aufgehoben, wenn entweder die Behauptung der existenztiellen Bedrohung der Presse durch das Werbefernsehen nicht den Tatsachen entsprach oder die Verleger sich aus der Beteiligung an einer Werbefernsehgesellschaft so hohe Renditen versprachen, daß sie Verluste bei ihren Zeitungen durchaus hinzunehmen bereit waren.

Aber nicht durch die Werbetätigkeit des Sender Freies Berlin fühlten sich die Berliner Verleger bedroht: Nach ihrer Ansicht reichte es schon aus, daß der SFB Regionalprogramme ausstrahlte. Somit stellte er auch auf dem publizistischen Sektor angeblich eine Existenzgefährdung der Tageszeitungen dar. Nach Ansicht der Verleger war es nicht zu rechtfertigen, daß der Sender Freies Berlin seine Hörer und Fernsehzuschauer mit Informationen aus dem Raum Berlin versorgte, die sie sonst nur über die Zeitung hätten erfahren können. Die Verleger gingen davon aus, daß jemand, der über den Rundfunk oder das Regionalfernsehen über ein Ereignis informiert worden ist, sich keine Zei-

---

1) Vgl. Sender Freies Berlin bedroht Berliner Zeitungen, Hrsg. Verein der Berliner Zeitungsverleger e.V., Berlin Juni 1967, S.23-34

tung mehr kauft. Sie sahen darin einen Eingriff in ihre grundgesetzlich verbrieften Bestandgarantien. [1)]

Der SFB hatte, um auf die Vorwürfe der Zeitungsverleger zu antworten, Prof. Dr. Behrens vom Institut für Markt- und Verbrauchsforschung der Freien Universität Berlin am 12. 2. 64 beauftragt, eine Untersuchung über die Situation auf dem Berliner Werbemarkt durchzuführen. Die Untersuchung stützte sich auf die Zahlen der Jahre 1960 - 1964, die von dem Hamburger Institut Kapferer & Schmidt erhoben worden waren und die u.a. auch die Grundlage für die Berechnungen der Verleger bildeten.[2)]
Behrens erkannte, daß sich Verschiebungen auf dem Berliner Werbemarkt, die durchaus existent waren, nicht durch das Werbefernsehen des SFB ergeben hatten, sondern eher auf die Konzentrationstendenzen innerhalb der Berliner Presse zurückzuführen waren. Die Untersuchung kam zu dem für die Berliner Verleger peinlichen Ergebnis, daß es nicht das Fernsehen, sondern die Zeitungen des Springer-Verlages waren, die für den Verlust an Einnahmen durch Werbeinsertionen in den Berliner nicht-Springerzeitungen verantwortlich waren.

In den Jahren 1960 - 1964 hatte das Haus Springer seinen Marktanteil am Insertionsgeschäft für Markenartikel um 11 % erhöht. In der gleichen Zeit war das Geschäft mit Markenartikelanzeigen bei den Berliner Tageszeitungen, die nicht zum Springer-Verlag gehörten, um 11 % zurückgegangen. Das gleiche Bild zeigte sich bei der Untersuchung der Marktanteile der verschiedenen Zeitungen am Insertionsgeschäft für sonstige Anzeigen. Hierbei hatten die Springer-Zeitungen in Berlin in den Jahren 1960 - 1964 einen Zuwachs von 12 % zu verzeichnen, der einem Rückgang der nicht-Springer-Zeitungen in Berlin von 12 % gegen-

---

1) Vgl. Sender Freies Berlin..., a.a.O., S. 21 - 23

2) Vgl. ebenda, S. 27 - 32

überstand. Das Bild, das sich bei der Überprüfung von Marktanteilen auf der Grundlage von Spalten-mm ergab, wurde noch deutlicher bei einem Vergleich der Werbeumsätze für Markenartikel, die die einzelnen Zeitungen erzielten. Dabei hatte z.B. die Berliner Ausgabe der "Bild"-Zeitung ihre Werbeumsätze in dem angegebenen Zeitraum um 327 % gesteigert, während sie z.B. beim Tagesspiegel um 14 % zurückgegangen waren. [1] Unter diesen Voraussetzungen kam es im Berliner Senat zu der Entscheidung, bei der Berücksichtigung der Berliner Verlegerinteressen in der Frage des Werbefernsehens und des gesamten Rundfunkbereichs nicht zu einer gesonderten Lösung zu kommen, sondern die Ergebnisse der inzwischen von der Bundesregierung eingesetzten Michel-Kommission (siehe S.339ff.)abzuwarten. Der Senat gab die gesamten Unterlagen an die Kommission weiter mit der Bitte, die Berliner Verhältnisse gesondert zu begutachten. An dieser gesonderten Untersuchung waren die Zeitungsverleger jedoch nicht übermäßig interessiert. Sie hatten dies dem Senat in einem Gespräch am 3. Febr. 1965 zu verstehen gegeben. [2]

3.1.4. Der Springer Konzern und die Fernsehgesellschaft

Die Position der Berliner Zeitungsverleger war durch die veränderte Haltung des Berliner Senats stark geschwächt. Es wurde in der Fernsehgesellschaft der Entschluß gefaßt, den Versuch zu unternehmen, auf dem Klagewege doch noch das Ziel eines Berliner Verlegerfernsehens zu erreichen. Die Fernsehgesellschaft war ferner durch interne Differenzen geschwächt. Die dubiosen Recherchen des Hauses

---

1) Vgl. Stellungnahme zu den Angriffen der Berliner Zeitungsverleger gegen das Werbefernsehen, hrsg. vom Sender Freies Berlin 1965

2) Vgl. Zwischenbericht des Reg. Bürgermeisters und des Senators für Bundesangelegenheiten an den Vorsitzenden des Ausschusses für Bundesangelegenheiten, 3. März 1965

Springer beim ZDF, in die auch der Geschäftsführer der Fernsehgesellschaft, Schnare, verwickelt war, führten dazu, daß Scholz, der Vorsitzende des Gesellschafts-Verwaltungsrats und Verleger des "Telegraph", Schnare bis zu einer Klärung der Vorfälle beurlaubte. Die Methoden des Hauses Springer, die den Schluß nahelegten, daß Springer bei einem kommerziellen Fernsehen seine Vormachtstellung hervorkehren würde, stießen bei den Kollegen der Berliner Fernsehgesellschaft auf Ablehnung. Es war außerdem deutlich geworden, daß die ursprüngliche Überlegung, Springer durch seine Beteiligung an der Fernsehgesellschaft zum Wohlverhalten gegenüber seinen Geschäftspartnern zu zwingen, gescheitert war. Trotz aller Beteuerungen, im Interesse der gesamten Verleger zu handeln [1], versuchte Springer ständig seinen Anteil am Berliner Pressemarkt zum Nachteil seiner Partner in der Fernsehgesellschaft der Berliner Tageszeitungen zu vergrößern. Die Berliner Ausgabe der "Welt" verlangte schon lange Zeit Inserationspreise, die in keinem Verhältnis zur Auflagenhöhe standen und offensichtlich gegen die anderen Berliner Zeitungen gerichtet waren. Der endgültige Bruch kam, als die "Welt" im Bundesgebiet ihren Abonnementpreis erhöhte, dies aber in Westberlin unterließ. Eine Maßnahme, die direkt gegen den Berliner Tagesspiegel gerichtet war und dazu führte, daß der Verleger des Tagesspiegels, F.K.Maier, seine Beziehungen zum Hause Springer abbrach und seine Geschäftsanteile in der Fernsehgesellschaft im Dezember 1966 zum Jahresende 1967 kündigte [2]. Mit dem Tagesspiegel verließen die Fernsehgesellschaft Der Abend, Das Spandauer Volksblatt und der Deutschland-Verlag, Hrsg. des "Kurier". Es bleibt zu fragen, ob die Verleger dieser Zeitungen sich auch dann aus der Fernsehgesellschaft zurückgezogen hätten, wenn bei gleichem Verhalten des Springer-Verlages die Aussichten auf Erfolg ihrer Bemühungen günstiger gewesen wären.

---

1) Vgl. Brief Springers an den BDZV, abgedruckt in fff-press Nr. 13 vom 17. 2. 1964, S. 1

2) Vgl. Interview F.K. Maier, Febr. 1972

3.2. Die Fernsehkampagne des BDZV

3.2.1. Bemühungen einzelner Verleger

Die früheren Bestrebungen von Zeitungsverlegern um eine Beteiligung am Fernsehen waren häufig durch das mangelnde Interesse innerhalb des eigenen Kreises gekennzeichnet. Auf der Jahreshauptversammlung des Bundesverbandes der deutschen Zeitungsverlegerverbände (BDZV) 1960 gelang es Merkel und Maier, den BDZV in der Frage der Fernsehbeteiligung der Zeitungsverleger aus seiner langjährigen Reserve zu locken. In seinen Ausführungen vor den Verlegern ging Merkel auf die Frequenzsituation ein. Er vertrat die Ansicht, daß allein schon durch die Zurverfügungstellung der Frequenzen für ein zweites Fernsehprogramm einer der wichtigsten Gründe und aus seiner Sicht der einzige Grund, für die öffentlich-rechtliche Organisation des Rundfunks aufgehoben sei. Ebenfalls vertraten Zeitungsverleger die Ansicht, daß in wenigen Jahren eine Vielzahl von weiteren Fernsehkanälen zur Verfügung stehen würde und auch weitere Frequenzen für den Rundfunk freigestellt würden. "Die bisherige Auffassung, der Zugang zum Rundfunk und zum Fernsehen müsse wegen der nur beschränkten Fernsehmöglichkeiten beschränkt werden, ist aufgrund der eingetretenen technischen Entwicklung unhaltbar geworden.
Deshalb ist auch die Konstruktion eines bundesweiten dritten Fernsehprogramms schon nicht mehr die einzige Möglichkeit. ... Das Labor der Bundespost hat jetzt die Bänder VI und VII, die Sender mit einer Reichweite von ca. 30 - 50 km im Umkreis ermöglichen, im Experiment erforscht und dem Technischen Zentralamt der Bundespost zur praktischen Erprobung übergeben. In diesem Frequenzbereich können bis 1965 10 bundesweite Fernsehprogramme ausgestrahlt werden. ... Es kommt hinzu, daß die ab 1965 zur Verfügung stehenden technischen Möglichkeiten auch weitere Hörfunkmöglichkeiten erschließen." [1] Es war diese Ansicht über

1) ZVZV Nr. 14, 5. 10. 1960, S. 1308

den gegenwärtigen Stand und den zu erwartenden Verlauf der technischen Entwicklung, die auch dazu beitrug, daß sich die Zeitungsverleger in der Frage der Beteiligung am Fernsehen verstärkt engagierten. Bei der Einschätzung der Möglichkeiten des Giga-Hertz-Bereichs wurde ein ungerechtfertigter Optimismus, gar Zweck-Optimismus an den Tag gelegt, wobei viele Zeitungsverleger von falschen Vorstellungen ausgingen. Sie meinten, die Frequenzsituation habe sich so eindeutig zu ihren Gunsten verändert, daß zwischen ihnen und einem kommerziellen Verlegerfernsehen nur noch die Sendeerlaubnis stehe, die wohl kaum zu verweigern sei. Als das Verfassungsgericht in seinem Fernsehurteil 1961 eine andere Ansicht äußerte, die den Tatsachen eher Rechnung trug, entstand bei manchen Verlegern der Eindruck, als hätte sich das Verfassungsgericht bewußt den bestehenden und in Kürze zu erwartenden technischen Entwicklungen verschlossen, um in seinem Urteil die öffentlich-rechtliche Rundfunkorganisation gutheißen zu können. [1)]

In seinen Ausführungen vor der Jahreshauptversammlung des BDZV bezeichnete Merkel die elektronischen Medien als besonders reizvoll für Verleger, indem er einige finanzielle Vergleiche anstellte.

"Ein vollständiges Hörfunkstudio im UKW-Bereich einschließlich der dazu nötigen Nebenanlagen kostet etwa 200 000 bis 350 000 DM. Wenn man damit vergleicht, daß eine 32-seitige Farbrotation 1,5 Mio. DM kostet, ist ersichtlich, welche durchaus realisierbaren Möglichkeiten im Hörfunk liegen. Die Presse sollte sie sich nicht entgehen lassen." [2)]

Für Merkel und Maier, die langjährigen Propagandisten eines durch Werbung finanzierten Verlegerfernsehens, schien der große Durchbruch gekommen, als die Anwesenden, nachdem Merkel sie aufgefordert hatte, geschlossen den Anspruch der Presse auf eine Beteiligung am Fernsehen zu er-

---

1) Vgl. Interview F.K. Maier, Berlin Febr. 1972

2) ZVZV, 5. 10. 1960, Heft 19, S. 1308

heben, einstimmig in einem Telegramm an den Bundeskanzler und die Ministerpräsidenten der Länder die gebührende Mitwirkung der Presse an der künftigen Gestaltung des Fernsehens und Hörfunks forderten. [1]

3.2.1.1. Das Engagement des Springer Konzerns

Es war den Interessenten an einem Verlegerfernsehen gelungen, die Zustimmung des BDZV für ihre Bestrebungen zu erhalten. Dennoch wäre es falsch anzunehmen, daß sich von diesem Zeitpunkt an die gesamte bundesdeutsche Zeitungsverlegerschaft einmütig und mit aller Kraft für ein kommerzielles Verlegerfernsehen einsetzte. Im Laufe des folgenden Jahres ging die FFG zugrunde, und ein kommerzielles Fernsehen schien nach dem Urteil des Verfassungsgerichts praktisch ausgeschlossen. Die Bestrebungen für ein verlegereigenes Fernsehen erhielten erst ein Jahr später die Stärkung, die es notwendig machte, sie ernst zu nehmen, als der größte der bundesdeutschen Zeitungsverleger, Axel Springer, auf der Jahresversammlung des BDZV 1961 den Anspruch der Presse auf das Fernsehen anmeldete. Die auf einer rein unternehmerischen Entscheidung fußende Selbstlosigkeit, die Springer bei seinem Auftritt vor dem BDZV 1961 an den Tag legte, grenzte ans Groteske, als er nicht nur für alle westdeutschen Verleger die Beteiligung am Fernsehen forderte, sondern vorgab, diese Forderung auch im Namen der Zeitungsverleger in der DDR zu erheben. "Wenn es uns hier in der Bundesrepublik gelingen sollte, ein in die Zukunft weisendes,wirklich modernes Modell der Mitwirkung der Verlegerschaft am Fernsehen zu entwickeln, so wird dies eines fernen Tages auch für die dann freien Verleger in der Zone sicherlich Gültigkeit haben." [2]

---

1) Vgl. ebenda

2) Axel Springer: Presse und Fernsehen, Rede auf der Jahreshaupt-

Der Besitzer des Zeitungsverlages, durch dessen ständiges Wachstum sich viele Zeitungsverleger in ihrer wirtschaftlichen Existenz bedroht sahen, erklärte es zum gemeinsamen Interesse aller Zeitungsverleger, am Fernsehen beteiligt zu werden, und bekundete sein ganz persönliches Interesse am weiteren Bestand kleinerer, ortsgebundener Zeitungen, die nach seiner Ansicht nicht durch den wachsenden Verkauf von u.a. der "Bild"-Zeitung bedroht waren, sondern durch das Fernsehen. "Was ich für wünschenswert halte, ist eine Beteiligung der Gesamtverlegerschaft, ob klein oder groß, am Medium Fernsehen." [1] "Ich glaube, daß aus übergeordneten Gründen heraus die Erhaltung einer möglichst vielgestaltigen Zeitungslandschaft in Deutschland wünschenswert ist. Vielleicht habe ich, obwohl ich dann einen anderen Weg ging, ein geschärftes Gefühl dafür, weil ich aus einem sehr kleinen Zeitungshaus stamme. Wenn ich mich in mittleren Städten aufhalte, ist der erste Griff nach der ortsansässigen Zeitung". [2]

Die Tatsache, daß es seine Zeitungen waren, die diese kleinen ortsansässigen Zeitungen u.a. bedrohten, streifte Springer nur beiläufig, bevor er in seiner schmeichelhaften Darstellung der Situation von Lokalzeitungen fortfuhr: "Sie (die ortsansässigen Zeitungen) stellen nach meiner Auffassung neben den Massenblättern, deren Existenz im Massenzeitalter eine Notwendigkeit ist,... den notwendigen Zeitungstyp dar, der in dem für ihn zuständigen Raum die Umwelt der Bewohner mit allergrößtem Nutzen für den Aufbau der Demokratie von unten widerspiegelt. Und diese detaillierte, liebevolle Betrachtung, der immens wichtigen kommunalpolitischen, kulturellen, sportlichen, heimatbezogenen, unterhaltenden Dinge im eigentlichen Verbreitungsbezirk wirkt einem Entseelungsprozeß entgegen, der eintreten würde, wenn im Endstadium nur noch das 'Dritte Programm' da wäre und die großen überregionalen Zeitungen." [3] Springer blieb nicht nur in der Anbiederung an

---

1) Axel Springer, a.a.O., S. 384

2) Ebenda, S. 385

3) Ebenda

seine Verlegerkollegen stecken. Einer der Vorwürfe, die er gegen das öffentlich-rechtliche Fernsehen erhob, ihr mangelndes antikommunistisches Engagement, hielt er auch vielen seiner Kollegen vor. "Im übrigen, meine Herren Kollegen, werden wir um so lebhafter Kritik an der hier und da immer wieder auftretenden gesamtdeutschen Lauheit der Sender üben können, wenn wir selbst unsere Pflicht bis zum letzten erfüllen." [1] Diese nicht ungeschickte Bemerkung erfüllte zweierlei Funktionen, indem sie erstens das angestrebte kommerzielle Verlegerfernsehen, das sich sehr viel stärker als bisher mit der DDR auseinandersetzen sollte, als Beitrag der bundesdeutschen Zeitungsverleger zur Wiedervereinigung darstellte. Gegen einen solchen Beitrag konnte kaum jemand etwas einwenden. Zweitens mußte sich mancher Verleger durch diese Art der Darstellung von zukünftiger Rolle und Ziel des Verlegerfernsehens an seiner gesamtdeutschen Ehre gepackt sehen und konnte so dem angestrebten Verlegerfernsehen trotz seiner Skepsis gegenüber dem Hause Springer seine Unterstützung eigentlich nicht versagen. Verbandsintern hatte Springers Auftritt eine weitere wichtige Funktion, indem zum ersten Mal ein Zeitungsverleger auf den Plan trat, der nicht nur den Wunsch, sondern auch die nötigen finanziellen Mittel hatte, um ein Verlegerfernsehen aufzubauen. Falls der gesamtdeutsche Appell noch immer nicht alle Verlegerkollegen wachgerüttelt hätte, sollte ein furchterregendes Bild von der Zukunft der kleinen, privatwirtschaftlich organisierten Tageszeitungen den letzten Zweifler zur Unterstützung der kommerziellen Fernsehpläne bewegen. Springer entwikkelte ein Bild der Zukunft, in der Zeitungsverlage vom Staat um ihre wirtschaftliche Existenz gebracht würden. "Stellen Sie sich vor, wie die wirtschaftliche Situation aussieht, wenn erst ein sogenanntes Drittes Programm zum Tragen kommt! Das bedeutet regionale und lokale Nachrichtensendungen. Das bedeutet lokale Anzeigenteile - selbstverständlich immer gehandhabt von den vom Staat abgelei-

---

1) Axel Springer, a.a.O., S. 381

teten öffentlich-rechtlichen Anstalten. ... Die Staatszeitung als Konkurrenz der Lokalzeitung!" [1]

In seiner Rede artikulierte Springer den Vorwurf, daß ein seiner Ansicht nach verfassungsrechtlich garantierter Bestandteil der Bundesrepublik, nämlich die privatwirtschaftliche Presse, durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und damit nach Ansicht Springers durch den Staat selber benachteiligt werden. Springers Ansicht nach war die privatwirtschaftlich organisierte und verfassungsrechtlich verankerte Presse in ihrer Existenz dadurch bedroht, daß die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Werbesendungen ausstrahlten und damit ihre Einnahmen erhöhten, während den Zeitungsverlegern der Zugang zu elektronischen Medien verbaut war. Springer zeichnete ein Bild von der Presse, in dem Agenten des Staates die freie Presse in ihrer Entfaltung bedrohten und behinderten. Die per Gesetz geschaffenen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die laut Springer zu "halbstaatlichen" Wesen wurden, eigneten sich Werbeaufwendungen der Industrie an, die den Verlegern zugestanden hätten. "Das sind zweckentfremdete Gelder." [1]
Der Staat beeinträchtigte somit angeblich das wirtschaftliche Handeln der Zeitungsverlage - ein Vorgang, der nach Springers Ansicht mit der parlamentarischen Demokratie und der marktwirtschaftlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland nicht vereinbar war. Gleichzeitig verfügten die elektronischen Medien über einen Aktualitätsvorsprung gegenüber der Presse, aus der sich ebenfalls für die Presse ein publizistischer und wirtschaftlicher Nachteil ergab. [2]
Diesen Zustand beschrieb Springer mit den Schlagworten der verschobenen Wettbewerbslage. [3]

---

1) Axel Springer, a.a.O., S. 381

2) Vgl. ebenda, S. 382

3) Vgl. ebenda

Eine weitere Beeinträchtigung der Arbeit der Presse durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sah Springer in der Abwanderung von Zeitungsjournalisten zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Er legte in diesem Zusammenhang sein Verständnis vom Verhältnis zwischen Verleger und Journalisten überaus deutlich an den Tag. Den Wechsel von einer Zeitungsredaktion zu einem oft besser bezahlten und sichereren Arbeitsplatz bei einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt bezeichnete er als "Hineingreifen in unsere Redaktionsstuben". [1)]

Springer ging nicht in Einzelheiten auf genauere Pläne seines Hauses und seiner Kollegen bezüglich der Beteiligung der Verleger am Fernsehen ein. Stellenweise konnte man jedoch seiner Rede entnehmen, wie man sich in groben Zügen diese Beteiligung vorzustellen hatte. "Soviel läßt sich schon heute sagen: Es gibt unendlich viele Gebiete, auf denen die Zeitungshäuser schon sehr bald wertvolle Beiträge leisten können. Hier erleben wir immer Journalistengespräche auf dem Bildschirm - meet the press - interviews usw. Wir veranstalten sie nicht. Wir könnten es ganz legitim tun. Informationen, die in dem großen Kräftereservoir erarbeitet werden, können zur Verfügung gestellt werden und können nutzbringend für Fernsehen und Zeitung ausgewertet werden." [2)] Zeitungsjournalisten, die sich - so Springer - praktisch im Besitz ihres Verlegers befanden, sollten in Zukunft vom selben Schreibtisch aus für Zeitung und Fernsehen arbeiten. Kein anderer Zeitungsverlag verfügte zu der Zeit über einen Redaktionsapparat von der Größe des Springer-Konzerns. Kein anderer Zeitungsverlag wäre unter derartigen Voraussetzungen in der Lage gewesen, so viel Programmaterial für ein Verlegerfernsehen zu liefern. So wurde deutlich, wie groß der Einfluß des Springer-Konzerns auf das Programm des Verlegerfernsehens gewesen wäre, ganz

---

1) Vgl. Axel Springer, a.a.O., S. 384

2) Ebenda, S. 386

abgesehen von der wirtschaftlichen Macht, die der Konzern in einem Verlegerfernsehen ausgeübt hätte.

Die hier in Auszügen referierte Rede Springers hatte grundsätzlichen und prägenden Charakter für sämtliche weiteren Bestrebungen der Zeitungsverleger, einen Fernsehkanal zugeteilt zu bekommen. Hatte der Verleger der "Nürnberger Nachrichten" Merkel bei seinen Bestrebungen mit der "Pressevereinigung für neue Publikationsmittel" noch weitgehend politisch argumentiert, tauchten in dieser Rede erstmals die Argumente der zweiseitigen Bedrohung der Presse durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten auf, und hier wurden die Schlagworte geprägt, die in den weiteren Auseinandersetzungen immer wieder auftauchen sollten: die verschobene Wettbewerbslage, das Zwangsabonnement und die Darstellung der elektronischen Massenmedien als schlichte Weiterentwicklung des Telefons und nicht als eigenständiges Massenmedium. Springer wiederholte diese Vorwürfe in einer Rede vor dem Verband Deutscher Buch-, Zeitungs- und Zeitschriftengrossisten im September 1962 sowie in einer im Februar 1963 erschienenen Festschrift für den Verleger Anton Betz. Bei den letzten beiden Äußerungen Springers kam noch das Argument hinzu, daß das Fernsehen dem Film schon die Grundlagen seiner wirtschaftlichen Existenz entzogen habe und daß es, wenn die Verleger keinen Zugang zum Fernsehen bekämen, der Presse in Kürze ähnlich ergehen werde. [1)]

Zur Durchsetzung seiner Ziele versprach sich Springer nicht wenig von einem Rechtsstreit und direkter Einflußnahme auf Politiker. 1961 forderte Springer vor seinen Verlegerkollegen, "eine energische und grundlegende Überprüfung der rechtlichen Situation, in der wir uns befinden. Es

---

1) Vgl. Axel Springer: Fernsehen und Tageszeitung, Rede vor dem Verband Deutscher Buch-, Zeitungs- und Zeitschriftengrossisten, Hamburg, 7. 9. 1962, Sonderdruck des Axel Springer-Verlages sowie Axel Springer: Presse und Fernsehen, in: Festschrift für Anton Betz, Düsseldorf, Rheinisch-Bergische Druckerei und Verlagsgesellschaft, 1963, S. 99 ff.

gibt höchstrichterliche Entscheidungen, die für uns nicht ungünstig sind, undes gibt darüber hinaus eine Fülle von für uns gut zu Buche schlagender Argumente." [1] "Diese Situation verlangt nach einem Gegenzug, der nur darin bestehen kann, nach einer gründlichen Überprüfung der rechtlichen Situation die Forderung der Verleger auf eine angemessene Mitbeteiligung am Fernsehen zu erfüllen, um in der Bundesrepublik eine wirtschaftlich gesunde, möglichst vielgestaltige Zeitungslandschaft zu erhalten." [2] In seiner Präferenz für einen Rechtsstreit als das geeignete Mittel, die Forderungen der Zeitungsverleger durchzusetzen, stützte sich Springer hauptsächlich auf die Ausführungen des BVG, in denen es hieß, daß unter gewissen Voraussetzungen auch rechtsfähige Gesellschaften des privaten Rechts Veranstalter von Rundfunksendungen sein könnten und daß die bestehende Organisationsform des Rundfunks entscheidend durch die Frequenzknappheit geprägt war. [3] Die direkte Einflußnahme auf Politiker, die Springer ursprünglich von den Zeitungsverlegern gefordert hatte [4], entsprach in dieser Phase der Entwicklung nicht mehr den Vorstellungen des Großverlegers. Das lag nicht so sehr daran, daß Springer eine Lobby-Tätigkeit der Zeitungsverleger nicht schätzte, die Affaire Schwinkowski [5] machte das Gegenteil deutlich, sondern daran, daß die in der gleichen Rede geforderten Kontakte mit Politikern [6] sich nicht als fruchtbar erwiesen hatten. "Ich stelle nur fest, daß

---

1) Axel Springer: Presse und Fernsehen, Rede auf der Jahreshauptversammlung des BDZV 1961, a.a.O., S. 387

2) Ders.: Presse und Fernsehen, in: Festschrift für Anton Betz, a.a.O., S. 108

3) Vgl. Urteil des BVG vom 28. 2. 1961, in: Zehner, Günter: Der Fernsehstreit vor dem BVG, Verlag C.F. Müller, Karlsruhe 1965, 2.Bd., S. 300 - 333, insbes. S. 332

4) "Ich glaube, weiter sollte eine überzeugungskräftige Delegation der Zeitungsverleger ihr Werk fortsetzen und im Gespräch mit dem Ministerpräsidenten und ihrer Beauftragten bleiben." (Axel Springer: Presse und Fernsehen, Rede vor dem BDZV, a.a.O., S. 387)

5) Siehe S. 313 ff.

6) "Wir sollten alle auf unseren Kanälen versuchen, die Mitglieder der Landesparlamente aufzuklären, die sich offensichtlich, ob

alle Anregungen, die den Verantwortlichen aller Länder unserer Bundesrepublik nahegebracht worden sind, einer beispiellosen Uninteressiertheit begegneten." [1)]

Die Bundesregierung hatte nach ihrer Niederlage vor dem BVG kein Interesse gezeigt, sich erneut mit der Problematik des Rundfunks zu befassen. Auf eine Anfrage der Abgeordneten Riedel und Gewandt (CDU, Hamburg), was die Bundesregierung gegen die Monopolausweitung der Rundfunk- und Fernsehanstalten und das Wirtschaftsgebaren der von ihnen gegründeten Werbefernsehgesellschaft zu tun gedenke, antwortete der damalige Wirtschaftsminister Erhard : "Die Angelegenheiten der Rundfunk- und Fernsehanstalten gehören in die Zuständigkeit der Länder. Alle mit Rundfunk und Fernsehen zusammenhängenden nichttechnischen Fragen, auch die der Werbesendungen, sind landesrechtlich geregelt. Ich verweise in diesem Zusammenhang auch auf das bekannte Fernsehurteil." [2)]

Wie ernst es der Hamburger Großverleger mit seinem Anspruch auf Beteiligung am Fernsehen meinte, zeigte die nach seinem Auftritt vor dem BDZV einsetzende Kampagne sämtlicher Organe seines Konzerns. Als Auftakt meldete die "Bild"-Zeitung am 30. 6. 1961: "Fernsehen nicht ohne Presse.Die deutschen Zeitungsverleger denken nicht daran, auf die Mitwirkung der Gestaltung des Deutschen Fernsehens zu verzichten." [3)]

---

sie der SPD, CDU, FDP oder einer anderen Partei angehören, überhaupt noch keine Gedanken darüber gemacht haben." (Axel Springer: Presse und Fernsehen, Rede vor dem BDZV, a.a.O., S. 381)

1) Axel Springer: Presse und Fernsehen. Rede vor dem Verband der Deutschen Buch-, Zeitungs- und Zeitschriftengrossisten, a.a.O.

2) Erhard, Ludwig: Antwort der Bundesregierung auf Fragen der Abgeordneten Riedel und Gewandt in der Fragestunde der 14. Sitzung des Bundestages vom 14. Febr. 1962, Stenogr. Sitzungsbericht, S. 417

3) Bild-Zeitung, 30. 6. 1961: für eine genauere Darstellung der Kampagne der Springer-Zeitungen für ein kommerzielles Verlegerfernsehen s. Müller, Hans-Dieter: Der Springer-Konzern, Eine kritische Studie, Pieper & Co., München 1968, S. 356 - 364

3.2.1.2. Die Änderung der Mehrheitsverhältnisse im Präsidum des BDZV

Springers Rede vor dem BDZV hatte weder bei den Politikern noch bei seinen Verlegerkollegen sofort das gewünschte Echo gefunden. Im Gegensatz zu 1960 verabschiedete die Jahreshauptversammlung 1961 trotz Springers Auftritt noch nicht mal eine Resolution o.ä. zu diesem Thema. Neuen Auftrieb bekamen die Zeitungsverleger, die an einem kommerziellen Verlegerfernsehen interessiert waren, nicht so sehr durch ihre Überzeugungsarbeit in den eigenen Reihen, sondern durch ihre Gegner. Die Ministerpräsidenten der Länder hatten im Juli 1962 den Entschluß gefaßt, die Zeit für Werbung im Fernsehen auf 20 Min. täglich zu begrenzen. [1] Dieser Schritt, der dahin zielte, die Ausweitung der Werbung im Rundfunk zu begrenzen, wurde bei vielen Zeitungsverlegern keineswegs so verstanden, sondern als blanker Zynismus verurteilt. Ihre Einstellung ist nicht unverständlich: Schließlich brachte die Beschränkung der Werbezeit im Fernsehen nur bei zwei Rundfunkanstalten (SFB und SR) eine Reduzierung der Werbung. Alle anderen Rundfunkanstalten konnten aufgrund dieses Beschlusses ihre tägliche Werbezeit z.T. ganz erheblich ausdehnen. Große Rundfunkanstalten, wie der BR und der WDR, hatten in ihrer Fernsehwerbung weit unter dieser 20-Minuten-Grenze gelegen. Der BR hatte bislang 12 Minuten Werbung pro Tag ausgestrahlt, der WDR 13 Minuten. Die These, daß die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ihre Werbetätigkeit rücksichtslos zum Nachteil der Tagespresse ausweiten würden, schien durch diese Handlung bestätigt. Der Geschäftsführer der "Pressevereinigung für neue Publikationsmittel", Scholz, legte diese neue Entwicklung den Verlegern auf ihrer Jahreshauptversammlung 1962 dar. Erst danach schienen die Zeitungsverleger bereit zu sein, ihrem Hamburger Kollegen den Nimbus ihrer Standesorganisation bei der Verfolgung seines und seiner Freunde Ziel zur Verfügung zu stellen. Verstärkend für das Gefühl der

---

1) Siehe ZVZV Nr. 220 1962, S. 1134

Bedrohung durch das Fernsehen fiel bei den Zeitungsverlegern noch die bevorstehende Ausstrahlung der Dritten Fernsehprogramme durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ins Gewicht. Man fürchtete ein hauptsächlich regional orientiertes Programm, das dann auch in die bisher weitgehend von der Presse beherrschte Domäne der lokalen und regionalen Berichterstattung und Anzeigenwerbung einbrechen würde. [1)]

Auch in den Reihen der Politiker war es den an einem kommerziellen Fernsehen unter Verlegerregie interessierten Zeitungsverlegern gelungen, das ursprünglich beklagte mangelnde Interesse jedenfalls stellenweise zu überwinden. Der Hamburger CDU-Bundestagsabgeordnete Gewandt sowie sein Kollege Blumenfeldt machten sich durch häufige Anfragen im Bundestag zum Interessenvertreter des Hamburger Großverlegers. Aber auch Kreise der SPD konnten die Verleger für ihre Problematik interessieren. [2)]

Der Durchbruch für die Fernsehverleger und besonders für Springer kam auf der Delegiertenversammlung des BDZV in Köln am 15. Mai 1963 [3)]. Dort gelang es den Fernsehverlegern, sich im BDZV ein Instrument zu schaffen. Nach einer langen Diskussion wurde die Satzung des Verbandes dahingehend geändert, daß Springer und weitere Fernsehverleger in das Präsidium des Verbandes aufsteigen konnten. Es wäre sicherlich schlecht möglich gewesen, die Zeitungsverleger dahingehend zu bewegen, ihre bisherigen Spitzenvertreter abzuwählen und durch Fernsehverleger zu ersetzen, aber mit dem Aufstieg Springers und anderer in das

---

1) Vgl. Axel Springer: Presse und Fernsehen, in: Festschrift für Anton Betz, a.a.O., S. 108

2) Vgl. Antwort der Bundesregierung durch Bundesinnenminister Höcherl auf Fragen der Abgeordneten Felder, Dr. Lohmar und Wehner, alle SPD, in der Fragestunde der 78. Sitzung des Bundestages vom 19.7. 1963, Stenogr. Sitzungsbericht, S. 3780 f., Kleine Anfrage der Fraktion der SPD, betr. die Wettbewerbslage zwischen Presse, Rundfunk und Fernsehen vom 26. Juli 1963, Drucks. IV/1385.

3) Siehe ZVZV Heft 15, 1963, S. 745

Präsidium wurde ein Mehrheits- und Machtwechsel in diesem Gremium vollzogen, der die Organisation der Zeitungsverleger zum Instrument der Verleger machte, die eine Beteiligung am Fernsehen anstrebten.

Die Delegierten wählten zu ihrem Präsidenten den Verleger der Rheinischen Post, Dr. Anton Betz, und zu seinen Stellvertretern die Verleger Dumont und Dr. Blume. Weitere Präsidialmitglieder wurden Axel Springer, Emil Gross, Franz Karl Maier und Otto W. Bechtle. Obwohl er nicht zum Präsidenten gewählt wurde, war Springer der mächtige Mann im Präsidium des BDZV. Seine Stärke resultierte nicht allein aus der übermäßigen Größe seines Konzerns im Vergleich mit den Verlagen seiner Kollegen, sondern auch daher, daß die meisten von ihnen enge Geschäftsverbindungen mit dem Hamburger Großverlag unterhielten. Anton Betz war mit 40 % an Axel Springers Düsseldorfer "Mittag" beteiligt. Neven DuMonts "Kölner Stadtanzeiger" stellte im Lohndruck die "Bild"-Zeitung her, so auch Bechtle in Esslingen. F.K. Maier war mit Springer an der "Fernsehgesellschaft Berliner Tageszeitungen" beteiligt.

Die Änderung der Mehrheitsverhältnisse im BDZV drückte sich in einer auf der Delegiertenversammlung verabschiedeten Entschließung aus, die die von Springer entwickelten Vorwürfe gegen das öffentlich-rechtliche Fernsehen wiederholte. "Von Monat zu Monat werden die Aufgaben der Zeitungen... in immer größerem Ausmaße von den öffentlich-rechtlichen Anstalten übernommen, wobei diesen Steuerfreiheit, vom Staat gesicherte Einnahmen und ihre machtvolle Position gegenüber der Presse zu Hilfe kommen. Es ist dies eine schwere Belastung, mit der die deutschen Tageszeitungen jeder Richtung und jeden Typs fertig werden müssen, ohne daß der Staat ihnen die verfassungsrechtlich garantierte gleiche Wettbewerbschance ermöglicht. ... Noch verschärft wird diese Situation durch das Werbefernsehen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Die deutschen Zeitungsverleger sind der Auffassung, daß diese Anstalten,

die sich auf die Kulturhoheit der Länder berufen, gegen verfassungsmäßig geschützte Rechte der Zeitungsverleger verstoßen, wenn sie als einseitig begünstigte Konkurrenten auf dem Markt der Werbung der Vielfalt der Zeitung entgegentreten. Die Verleger sind ferner der Auffassung, daß mit diesem Werbefernsehen der Rundfunkanstalten die wirtschaftliche Existenz und damit die publizistische Unabhängigkeit der Tageszeitungen gefährdet wird." [1]
In ihrer Resolution forderten die Verleger die Bundesregierung auf, kraft ihrer Zuständigkeit für die Gestaltung des Wirtschaftswesens in der Frage der Werbetätigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Änderungen zugunsten der Zeitungsverlage vorzunehmen. Gleichzeitig forderten die Zeitungsverleger: "eine grundlegende und umfassende Untersuchung über die Organisation und Finanzgebarung von Rundfunk und Fernsehen." [2]

Es scheint dem Autor nicht folgerichtig, wenn gleichzeitig mit dem Aufruf an den Gesetzgeber, Mißstände zu beseitigen, die Forderung erhoben wird, eine Untersuchung durchzuführen, aufgrund deren Ergebnisse eigentlich erst Schlüsse auf den Wahrheitsgehalt der erhobenen Vorwürfe gezogen werden können. Vertreter des Hauses Springer erklären diese merkwürdige Koppelung der Forderung nach Abschaffung eines Tatbestandes mit einer gleichzeitig geforderten Untersuchung, die den angeblichen Tatbestand erst erhärten soll, indem sie vorbringen, die Benachteiligung der Zeitungsverlage durch die Fernsehwerbung sei so evident gewesen und so gravierend, daß diese sofort hätte beseitigt werden müssen. Die Untersuchung sollte sich darüber hinaus mit dem gesamten Finanzgebaren der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten befassen. [3]
Es wurde dafür gesorgt, daß die Vorwürfe und Forderungen

---

1) ZVZV, Heft 15, 1963, S. 745

2) Ebenda

3) Interview Freyburg, Schnare, Berlin, Juli 1974

der Zeitungsverleger nicht ungehört blieben. War es bisher den Organen einzelner an einem Verlegerfernsehen interessierten Verleger und hierbei besonders den Produkten des Springer-Konzerns überlassen, die Forderungen und Vorwürfe der Verleger in die öffentliche Diskussion hineinzutragen, so gelang es mit dieser Entschließung, die gesamte Presse in eine Kampagne einzureihen, an deren Spitze der Springer-Konzern stand. Die Entschließung des BDZV vom 15. 6. 1963 wurde von fast allen Zeitungen im redaktionellen Teil oder auch als Anzeige veröffentlicht. [1)]

3.2.1.3. Ansätze zu einer einheitlichen Politik des Verlegerverbandes

Die Beschlüsse der Delegiertenversammlung des Verlegerverbandes im Mai 1963 wurden auf der Jahreshauptversammlung des Verbandes eindeutig bestätigt. Die Ernsthaftigkeit, mit der das Bemühen um eine Beteiligung der Zeitungsverleger am Fernsehen nach der Änderung der Mehrheitsverhältnisse im Präsidium betrieben wurde, wird deutlich aus den zusammenfassenden Bemerkungen des Verbandspräsidenten Betz anläßlich der Jahreshauptversammlung des BDZV 1963. Betz erklärte offen, daß sich der BDZV bezüglich des Verlegerfernsehens in der ersten Phase einer Kampagne befinde, in der es vor allem darum gehe, Material zusammenzutragen und die Öffentlichkeit zu informieren. [2)] Die Verbandsführung hatte sich die Argumentation des Hamburger Großverlegers zueigen gemacht. In einem Diskussionsbeitrag auf der Jahreshauptversammlung forderte Betz, wie vor ihm Springer, daß die verfassungswidrige Verzerrung der Wettbewerbsverhältnisse zwischen Presse und Fernsehen beseitigt werden müßten.

---

1) Vgl. ZVZV, Heft 10, 1963, S. 1137

2) Vgl. ZVZV, Heft 20, 1963, S. 1140

Es ist beachtlich, mit welcher Leichtigkeit der gesamte publizistische Apparat zur Durchsetzung von Verlegerinteressen eingesetzt wurde, obwohl man ihm doch eine Vielseitigkeit zuspricht, auf die sich besonders Zeitungsverleger gerne berufen. Als einige Zeit später der Intendant des Hessischen Rundfunks sich über den Rundfunk zu der Frage eines Verlegerfernsehens äußerte, also das Medium Rundfunk zur Vertretung der Interessen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten einsetzte, wurde von den Zeitungsverlegern der Vorwurf erhoben, das Monopol sei mißbraucht worden.

Man hatte zwar den BDZV nach seiner langjährigen Abstinenz zur Interessenvertretung bestimmter Zeitungsverleger heranziehen können, aber die tragende Rolle spielte weiterhin der Hamburger Großverleger, obwohl nominell die Führung an die Spitze der Organisation aller Zeitungsverleger übergeben worden war und damit der Eindruck entstand - und sicherlich auch entstehen sollte-,daß es sich bei dieser Kampagne um ein gemeinsames Anliegen sämtlicher Zeitungsverleger handele. Kaum ein anderer Zeitungsverlag hätte es sich leisten können, eine eigene Abteilung für elektronische Publikationsmittel einzurichten und zu betreiben. Im Springer-Konzern wurde eine besondere Gruppe von Journalisten damit beauftragt, sich vornehmlich mit Fragen des Fernsehens zu beschäftigen und sämtliche vermeintlichen und tatsächlichen Erscheinungen im Fernsehen zu recherchieren. Die Redakteure bekamen ihre Arbeit für die Fernsehkampagne des Verlages und damit des BDZV mit 300 DM/Monat extra honoriert. [1)]

Ein erstes Ergebnis der intensiven Arbeit zur Vorbereitung und Durchführung der Kampagne innerhalb des Konzerns war die Herausgabe einer Broschüre mit dem Titel "Presse und Fernsehen" [2)], bestehend aus einem Aufsatz des Konzerneigentümers sowie einer Zusammenstellung von Zitaten zu den Fernsehplänen der Zeitungsverleger. Es wurde hier deut-

---

1) Vgl. Aus unseren Kreisen , Heft 101, 5. Jg., 18. 6. 1963

2) Vgl. BDZV (Hrsg.): Presse und Fernsehen, Bonn - Bad Godesberg, Juni 1963

lich, wie stark die anderen Verleger, die ebenfalls ein kommerzielles Verlegerfernsehen anstrebten, auf ein Engagement des größten Zeitungsverlegers angewiesen waren. Weder der Bundesvorstand noch einzelne Landesverbände noch einzelne Zeitungsverlage verfügten über das organisatorische, personelle und finanzielle Potential, ähnliche Schritte einzuleiten.

3.2.2. Der Versuch einer Übernahme des ZDF durch eine Gesellschaft der Zeitungsverleger

Die oben dargelegten Vorwürfe eines "Vernichtungswettbewerbs", den das öffentlich-rechtliche Fernsehen gegen die privatwirtschaftlich organisierte Presse im wirtschaftlichen und publizistischen Bereich angeblich führte, sowie die Forderung nach einer Aufhebung der angeblich existierenden "Wettbewerbsverzerrungen" zwischen Rundfunk und Presse wurden im weiteren Verlauf des Jahres 1963 wiederholt von den Zeitungsverlegern und besonders vom Axel-Springer-Verlag in den von ihnen herausgegebenen Tageszeitungen der Öffentlichkeit vorgetragen. Sie erreichten ihren Höhepunkt mit dem Erscheinen einer vom BDZV herausgegebenen Denkschrift unter dem Titel "Pressefreiheit und Fernsehmonopol" [1].

3.2.2.1. Die Rolle des Springer-Konzerns

Diese Denkschrift wurde zwar vom BDZV herausgegeben, es bestand aber allgemein Klarheit darüber, daß es sich weitgehend um ein Produkt des Springer-Konzerns handelte. Die

---

1) Pressefreiheit und Fernsehmonopol, Beiträge zur Frage der Wettbewerbsverzerrung zwischen den publizistischen Mitteln, Bad Godesberg, im Februar 1964

Vorwürfe und Argumente wiederholten das, was Axel Springer schon vorher in der Öffentlichkeit gesagt hatte, und es ist nicht anzunehmen, daß die Abteilung für elektronische Publikationsmittel nach der Zusammenstellung und dem Erscheinen der ebenfalls unter dem Signum des BDZV herausgegebenen Sonderbroschüre "Presse und Fernsehen" im Juni 1963 untätig gewesen wäre . Außerdem wird von Repräsentanten des Konzerns die führende Rolle, die der Konzern in dieser Kampagne spielte, nicht bestritten. [1)]
Es muß jedoch gleichzeitig darauf hingewiesen werden, daß es nicht der Springer-Konzern allein war, der auf den Zugang der bundesdeutschen Zeitungsverleger zum Fernsehen und auf die noch wichtigere Beteiligung der Zeitungsverleger an den Einnahmen des Werbefernsehens einen Anspruch erhob. Springers Kollegen im Präsidium des BDZV wiesen öfters auf ihre Unabhängigkeit gegenüber dem Hamburger Verleger hin, was nur so verstanden werden kann, daß es nicht nur die publizistische und wirtschaftliche Macht des Hamburger Konzerns war, die bei Entscheidungen im Präsidium des BDZV eine Rolle spielte, sondern daß Springers Kollegen im Präsidium des Verlegerverbandes seine Ansichten teilten und seine Forderungen unterstützten. Dennoch gab es Differenzen innerhalb des BDZV. [2)] Ein Brief, den Springer Anfang 1964 an den BDZV schrieb, ist als Versuch zu werten, die nach wie vor bestehende Skepsis innerhalb der Verlegerschaft gegenüber dem Hamburger Konzern zu überwinden und gleichzeitig in der Öffentlichkeit den Eindruck zu erwecken, als handele es sich bei den Forderungen des Verlegerverbandes nicht um solche des Axel Springer-Verlages, sondern der gesamten bundesdeutschen Verlegerschaft. Da Springer selbst im Präsidium des Verlegerverbandes saß und dort seine Vorstellungen und Forderungen vortragen konnte, erscheint es als ein überaus umständlicher Weg, die

---

1) Vgl. Interview Freyburg, Berlin Juli 1974; siehe hierzu ebenfalls: Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.): Rundfunkanstalten und Tageszeitungen, eine Materialsammlung. Dokumentation Bd. 1, Tatsachen und Meinungen, Frankfurt/M. 1965, S. 46

2) Siehe unten auf S. 324 ff.

in dem genannten Brief entwickelten Forderungen postalisch in den Diskussions- und Entscheidungsprozeß innerhalb des Präsidiums einzubringen. Der Zweck des Briefes muß daher eher in seiner Veröffentlichung gesehen werden. Indem er die führende Rolle, die das Verlagshaus Springer in der Kampagne zur Errichtung eines von Verlegern betriebenen kommerziellen Fernsehens spielte, vollständig verschwieg, stellte sich der Hamburger Großverleger der Allgemeinheit und seinen Kollegen als ein Verleger unter vielen dar, dem nichts als das Gesamtwohl der Presse am Herzen lag und der keinerlei Gedanken an eine Majorisierung seiner Kollegen durch die von ihm repräsentierte Macht hegte. "Die Auseinandersetzung zwischen Presse und Fernsehen ist ein Anliegen aller deutscher Zeitungsverleger ohne Ansehen der Person oder der Größe ihrer Objekte und berührt ihre Interessen in gleicher Weise." [1)]

In seinem Schreiben gab sich Springer große Mühe, den Kollegen seine eigene Arglosigkeit zu dokumentieren. Er rekurrierte nochmals auf frühere Äußerungen des BDZV oder von ihm selbst, in denen dargelegt worden war, daß in einer Trägergesellschaft für ein kommerzielles Verlegerfernsehen eine Majorisierung durch einzelne Teilhaber ausgeschlossen werden sollte. "Die Forderung der Verleger ... geht davon aus, daß jeder deutsche Zeitungsverleger an einer solchen Trägergesellschaft mit gleichen Anteilen und nur einer Stimme in den beschließenden Organen beteiligt ist." [2)]

Springer schrieb weiter: "Das Verlagshaus Axel Springer fordert das Präsidium des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger auf, diese bindende Erklärung auch von allen anderen Zeitungsverlegern einzuholen und diese Erklärung, mit den Unterschriften der Verlage versehen, als tragenden Grundsatz der Resolution des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger über die Forderungen der Verleger zur Beseitigung der Wettbewerbsverzerrung zwischen

---

1) fff-Press Nr. 13, 13. Jg., v. 17. 2. 1964, S. 1

2) Ebenda

Presse und Fernsehen voranzustellen." [1] Diese Forderung ist bemerkenswert, wenn man Wortlaut und Urheber vergleicht. Von ihrem Wortlaut her hätte sie eigentlich von einem kleinen Verlag stammen müssen, der befürchtete, in einer gemeinsam mit Pressekonzernen getragenen Fernsehgesellschaft von eben diesen Konzernen erdrückt zu werden. Die Forderung stammte aber gerade von einem solchen Pressekonzern, dem weite Teile der bundesdeutschen Verlegerschaft nach wie vor skeptisch gegenüber eingestellt waren. Sie erhält einen Sinn, wenn man sie als Versuch Springers betrachtet, seine Kollegen davon zu überzeugen, daß er kein Interesse habe, die Fernsehgesellschaft der Zeitungsverleger zu majorisieren und ihnen die Angst zu nehmen, mit einem sonst bedrohlichen Konkurrenten zu kooperieren. Gleichzeitig hatte die Forderung Springers die Funktion, durch die geforderte Unterschrift sämtliche bundesdeutschen Zeitungsverleger auf die Linie des BDZV einzuschwören und somit das Bestreben zur Errichtung eines Verlegerfernsehens in der Tat als eine Forderung aller Zeitungsverleger darzustellen und nicht als das Verlangen einiger Verleger von größeren Tageszeitungen und Zeitungskonzernen.

3.2.2.2. Die Argumentation des BDZV

Mit dem Erscheinen von "Pressefreiheit und Fernsehmonopol" wurde die bisher in den Organen der Verleger geführte Kampagne merkbar in ihrer Intensität reduziert. Die Denkschrift hatte den Anspruch, ein der Wirklichkeit entsprechendes Bild der Struktur von Presse und Rundfunk sowie deren Wirkungsweise zu liefern. Eine ursprünglich von Verlegern geforderte unabhängige Untersuchung des Verhältnisses zwischen Presse, Rundfunk und Fernsehen war inzwischen vom Deutschen Bundestag beschlossen worden. [2]

---

1) fff-Press Nr. 13, 13. Jg., v. 17. 2. 1964, S. 1

2) Vgl. 97. Sitzung des Bundestages vom 15. 11. 1963, Stenograf. Sitzungsbericht, S. 4482 f.

Daher nahm es wunder, warum man sich der offensichtlich großen Mühe unterzogen hatte, diese Denkschrift zu produzieren und zu veröffentlichen. Man hätte doch, selbstsicher und überzeugt von der Richtigkeit der eigenen Argumentation, gelassen auf die Ergebnisse der Untersuchungskommission warten können. Die Antwort darauf gab die Denkschrift selbst, der jeglicher Anspruch auf Wissenschaftlichkeit abging,und die von intellektueller Unredlichkeit geprägt war. Mit einer tendenziösen Darstellung der Grundlagen von Presse und Rundfunk sollten die Vorwürfe der Wettbewerbsverzerrung nachgewiesen werden. Gleichzeitig sollte der Forderung nach "gleichen Startbedingungen" und einer "Neuordnung des Rundfunk- und Fernsehwesens in der Bundesrepublik" Nachdruck verliehen werden. Wie diese Neuordnung aussehen sollte, war in der Denkschrift zwar nicht schlüssig ausformuliert, jedoch die vor dem Erscheinen der Denkschrift oftmals wiederholte Forderung nach der Beteiligung von Zeitungsverlegern am Fernsehen und ganz besonders an den Umsätzen des Werbefernsehens wiesen die Richtung. Ein Ähnliches bewiesen die mehrfach in der Denkschrift enthaltenen Hinweise auf das neu erstandene ZDF und dessen für die Tageszeitungen angeblich ruinöse Werbetätigkeit. Die weitere Entwicklung der Kampagne der Zeitungsverleger sollte diese hier angedeutete Tendenz bestätigen.

Im Aufbau der Argumentation und Darstellung der Untersuchungsobjekte Presse und Fernsehen, deren Innenverhältnis und Wirkungsweise lassen sich zwei Schritte erkennen. In einem ersten wurde ein Bild der Presse, ihrer historischen Entwicklung, ihrer Struktur und ihrer staatspolitischen Bedeutung entworfen, das später als Maßstab für die Bewertung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks benutzt wurde.

Über viele Seiten hinweg wurde in der Denkschrift der Versuch unternommen, Presse und Fernsehen in der Frage, ob sie für die Existenz einer demokratischen Gesellschaft erforderlich sind, unterschiedlich zu bewerten. Dabei wurde die privatwirtschaftlich organisierte Presse als unver-

zichtbarer Bestandteil einer solchen Gesellschaft betrachtet. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk und besonders das Fernsehen besaßen aber nach Ansicht der Denkschrift keine konstituierende Qualität für eine freiheitlich-demokratische Gesellschaft. Die "soziologische und staatspolitische Bedeutung der Zeitung" wurde in der Denkschrift folgendermaßen zusammengefaßt: "Die Wurzeln der Zeitung liegen in der Vermittlung von Nachrichten, das sind 'Mitteilungen... zum Danachrichten' und in der Öffentlichkeit. Die Zeitungen sind selbständige Institutionen geworden. Sie sind nicht dem Staate hörig und grundsätzlich auch nicht der Gesellschaft, zu der sie tendieren. Die privatwirtschaftliche Struktur und die vom Grundgesetz garantierte Pressefreiheit ermöglichen der Presse die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe. So kann sie frei informieren und Staat und Gesellschaft kritisch betrachten. Die Zeitungen bieten vor allem Sicherheit durch Information. Sie sind ein gemeinschaftsbildender Integrationsfaktor. Besonders die vielen regionalen Tageszeitungen informieren über das heimatliche Geschehen. Damit binden sie an Gesellschaft und Staat. Ohne die Zeitung kann der demokratische Staat nicht auskommen." [1)]

Zur "gesellschaftlichen und staatspolitsichen Bedeutung des Fernsehens" sagte die Denkschrift dagegen: "Der soziologische Standort des Fernsehens ist entscheidend beeinflußt durch die öffentlich-rechtliche Organisationsform und durch die verschiedenen Vorrechte, die es genießt. Das Fernsehen ist durch den Staat installiert worden und ist in Staatsnähe geblieben. Das Fernsehen schildert die Gesellschaft, wie der Staat sie sieht. Das Fernsehen besitzt keine institutionelle, sondern mediale Freiheit. ... Die Neutralitätspflicht hat Unverbindlichkeit zur Folge und erfordert eigene Meinungslosigkeit. Die Gesellschafts- und staatspolitische Bedeu-

---

1) Pressefreiheit und Fernsehmonopol, a.a.O., S. 138

tung des Fernsehens ist daher eng begrenzt".[1] Es erübrigt sich, an dieser Stelle den oben dargelegten konstruierten Widerspruch zwischen Presse und Fernsehen auf seinen Wahrheitsgehalt hin zu analysieren. Das BVG hat in dieser Frage seine oft zitierten Ausführungen dargelegt, denen bei einer Bewertung der gesellschaftlichen Bedeutsamkeit von Presse und Fernsehen ganz sicher der Vorrang zu geben ist vor einer Denkschrift, die zwar den Anspruch der Wissenschaftlichkeit und Wahrhaftigkeit erhebt, jedoch eher in den Bereich der "public relations" einzuordnen ist. Zur Wichtigkeit von Presse und Fernsehen sagte das BVG: "Bei solcher Betrachtung wird deutlich, daß für den Rundfunk als einem neben der Presse stehenden, mindestens gleich bedeutsamen, unentbehrlichen Massenkommunikationsmittel und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung die institutionelle Freiheit nicht weniger wichtig ist als für die Presse." [2]

Dieser frappante Unterschied in der Einschätzung von Presse und Fernsehen, wie sie einerseits durch das BVG, andererseits durch den BDZV und das Haus Springer vorgenommen wurde, legt fast den Schluß nahe, daß den Verfassern der Denkschrift das Urteil des BVG nicht bekannt war. Dies war aber nicht der Fall, denn in "Pressefreiheit und Fernsehmonopol" wurde aus demselben Urteil zitiert. [3] Es wurde erneut deutlich, daß es sich bei den Ausführungen der Zeitungsverleger um eine höchst subjektive Darstellung der gesellschaftlichen Relevanz von Presse und Rundfunk handelte, wobei zur Wahrung eines schlüssigen Argumentationsaufbaus wichtige Einschätzungen, die mit den Vorstellungen der Zeitungsverleger nicht konform gingen, bewußt unterschlagen wurden.

Auf dieser Grundlage konstruierten die Verfasser der Denkschrift ihre Forderung nach einem Verlegerfernsehen. Ei-

---

1) Vgl. Pressefreiheit und Fernsehmonopol, a.a.O., S. 142

2) Urteil des BVG vom 28. 2. 1961, in: Zehner, S. 331 - 332

3) So z.B.auf S. 72

nen Kern ihrer Argumentation bildete die These, daß eine die freiheitliche Demokratie konstituierende und verfassungsrechtlich garantierte Institution, die privatwirtschaftlich organisierte Presse, wobei unter freiheitlicher Demokratie das Gesellschaftssystem der Bundesrepublik Deutschland verstanden wurde, in ihrer Existenz von einer anderen Institution, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk bedroht würde, die weder systemkonstituierend noch verfassungsrechtlich garantiert sei. Diese zweite Institution sei ein Produkt, um nicht zu sagen Instrument des Staates. So bedrohte letztlich der Staat die Presse und die Pressefreiheit, die nur als existent angesehen wird, solange die Presse privatwirtschaftlich organisiert ist. Dieser Zustand sei gesellschaftspolitisch und verfassungsrechtlich untragbar, und die Beteiligung der Zeitungsverleger am Fernsehen werde somit zur verfassungsrechtlichen Notwendigkeit. Mit diesem Aufbau der Argumentation wollte man wohl dem Odium entrinnen, daß die Forderungen des BDZV nichts anderes ausdrückten als den Wunsch einiger größerer Zeitungsverlage, die mit dem Werbefernsehen zu realisierenden Profite in ihre eigenen Kassen zu leiten.

Nach der Darstellung des BDZV herrschte in der Presse ein Zustand, indem das "geistig Politische den Vorrang vor dem Materiellen" hat [1]. Diese Aussage ist bei modernen Verlagsunternehmen praktisch nicht haltbar und wird andernorts von Zeitungsverlegern auch insofern relativiert, daß zumindest eine Gleichrangigkeit der publizistischen und wirtschaftlichen Interessen von Verlegern und ihren Unternehmen eingeräumt wird. Zeitungskonzerne, wie der Springer-Konzern, können es durchaus verkraften, bei einzelnen Produkten Verluste hinzunehmen, die durch Profite in anderen Bereichen ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit wieder ausgeglichen werden. Es mag erstrebenswert sein, daß Zeitungsverleger publizistische Interessen vor ihre wirtschaftlichen Interessen setzen, jedoch kann es sich kein Zeitungsverleger

---

1) Pressefreiheit und Fernsehmonopol, a.a.O., S. 25

längerfristig leisten, aus publizistischem Interesse auf Profite zu verzichten. Erst das wirtschaftliche Überleben macht die Wahrnehmung publizistischer Interessen in einer privatwirtschaftlich organisierten Presse möglich. In seinen Ausführungen hatte Springer selbst diese enge Verknüpfung zwischen der wirtschaftlichen und publizistischen Tätigkeit von Zeitungsverlagen angesprochen. [1)]

Auch bei der Struktur der bundesdeutschen Zeitungspresse wurde ein Bild entworfen, das nicht der Wirklichkeit entsprach. Leitbild war die einem einzigen Verleger gehörende lokale oder regionale Abonnementszeitung mit einer starken regionalen und heimatverbundenen Ausrichtung. "Die Besitzverhältnisse in der deutschen Presse sind im wesentlichen bekannt. ... Mehr als zwei Drittel der Mitgliedsverlage des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger werden in der Rechtsform der Einzelfirma oder der Personengesellschaft betrieben. Die Struktur des deutschen Zeitungswesens ist gekennzeichnet durch eine große Zahl von selbständigen, nach ihrer Tendenz, politischen Färbung oder weltanschaulichen Grundhaltung miteinander konkurrierenden Presseerzeugnissen. Bemerkenswertes Kennzeichen aber ist die regionale Bindung der Tagespresse, die von keinem anderen Medium erreicht wird. Die politische und soziologische Bedeutung dieses Tatbestandes kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. ... Die Vielzahl der selbständigen Blätter läßt alle politisch und gesellschaftlich relevanten Kräfte zu Wort kommen, wobei die bedeutsamen Geschehnisse und Entwicklungen der engeren Heimat, im Lande und auf der Ebene des Bundes in gleicher Weise Berücksichtigung finden." [2)] Im Text der Denkschrift hieß es weiter: "Die Vielzahl und Landschaftsgebundenheit der deutschen Tageszeitungen ist deutlich an der Auflagengliederung zu erkennen. Es überwiegen bei weitem die Zeitungen mit einer Auflage bis zu 5.000 Stück. Von 517 vom Bundesverband Deutscher Zeitungs-

---

1) Siehe oben, S. 269 ff.

2) Pressefreiheit und Fernsehmonopol, a.a.O., S. 27

verleger erfaßten Verlage sind es 188. 100 Verlage geben Zeitungen mit einer Auflage zwischen 5.000 und 10.000 heraus. Damit entfällt mehr als die Hälfte aller Zeitungen und Auflagengrößen unter 10.000. In den Auflagengruppen zwischen 10.000 und 50.000 befinden sich 175 Verlage. Über 50.000 Auflage haben demgegenüber nur 72 Zeitungsverlage aufzuweisen." [1] Rein zahlenmäßig ist diese Anordnung durchaus korrekt, wobei auch in der Denkschrift eingeräumt wurde, daß sich bei einer Zählung der bundesdeutschen Tageszeitungen Differenzen ergeben, je nach dem, was als Tageszeitung bezeichnet wird. Bei den hier genannten Zahlen wurden schlicht die einzelnen Kopfblätter gezählt, unabhängig davon, wie groß der Anteil der einzelnen Zeitung ist, der von anderen Zeitungen und Zeitungsverlagen übernommen wird. Bei einer Zeitung, die ihren gesamten politischen Teil von einer anderen Zeitung übernimmt, dazu noch möglicherweise die Sparten Sport und Feuilleton läßt sich jedoch kaum noch von der gepriesenen Eigenständigkeit der vielen bundesdeutschen Tageszeitungen sprechen. Der Hinweis, daß es "nur" 72 Zeitungsverlage - oder um noch eine kleinere Zahl zu nennen - 14 % aller Tageszeitungen [2] waren, die eine Auflage von über 50.000 haben, ist irreführend, denn er gibt keinen Aufschluß darüber, welchen Anteil gerade diese 14 % an der Gesamtauflage der bundesdeutschen Tagespresse haben. Die Verfasser der Denkschrift kamen zwar nicht umhin festzustellen, daß bereits 1962 der Anteil der Straßenverkaufszeitungen, die als wesentliche Konkurrenten für die Abonnementszeitungen betrachtet werden müssen, 32,9 % der Gesamtauflage der Tageszeitungen betrug. Zu der Zeit waren es 11 Verkaufszeitungen von den genannten 517 Verlagen, die sich knapp ein Drittel der Gesamtauflage der bundesdeutschen Tagespresse teilten. Prozentual ausgedrückt, wurde die Wichtigkeit dieser Verkaufszeitungen und die Macht ihrer Verleger noch deutlicher. Nicht eine Vielzahl von Kopfblättern, deren jeweilige Eigenständigkeit unterschiedlich begrenzt war, lieferte ein

---

1) Pressefreiheit und Fernsehmonopol, a.a.O., S. 28/29

2) Vgl. ebenda, S. 29

der Wirklichkeit entsprechendes Bild der Situation auf dem bundesdeutschen Pressemarkt, sondern die Tatsache, daß rund 2 % aller in der Bundesrepublik erscheinenden Tageszeitungen ein Drittel der Gesamtauflage der Tageszeitungen stellten. Man konstatierte ebenfalls, daß im Gegensatz zur Auflage von Verkaufszeitungen die Auflage von Abonnementszeitungen in den letzten Jahren nur sehr gering zugenommen hatte; dies führte man jedoch nicht auf das Anwachsen der Straßenverkaufszeitungen zurück, sondern auf die Ausweitung des Fernsehens. Diese Behauptung wurde allerdings nicht durch Zahlen konkretisiert, sondern es wurde der Versuch unternommen, die Entwicklung der Filmwirtschaft in ihrem Verhältnis zur Ausweitung des Fernsehens mit der Entwicklung auf dem Pressemarkt zu vergleichen. Eine genaue Analyse hätte auch andere Unterschiede ergeben. So hätte darauf hingewiesen werden müssen, daß bei den 517 Zeitungen, die nach Angaben der Denkschrift in der Bundesrepublik existierten, nur 189 zu der Zeit über eine vollständig eigene Redaktion verfügten und mithin als redaktionelle Einheiten zu betrachten waren. Diese Zahl verringert sich noch weiter, wenn man verschiedenen Organen einzelner Verlage oder Verlagsgruppen ihre Eigenständigkeit abspricht. Auch die Darstellung der unterschiedlichen Auflagenentwicklung von Abonnements- und Straßenverkaufszeitungen hätte einer ausführlicheren Erläuterung bedurft als des lapidaren Hinweises, daß bei den Abonnementszeitungen eine Auflagensteigerung kaum noch möglich sei, da der "größte Teil der in Betracht kommenden Haushaltungen mit Zeitungen beliefert wird" [1]. Diese Aussage ist schlicht falsch, und das wußten auch die Verleger aus ihrer eigenen Verbandszeitschrift.[2] In der Denkschrift wurde nicht aufgezeigt, daß zwischen Abonnements- und Straßenverkaufszeitungen ein ganz erheblicher Konkurrenzkampf stattfindet. Eine große Zahl der Käufer von Straßenverkaufszeitungen liest nebenher keine

---

1) Pressefreiheit und Fernsehmonopol, a.a.O., S. 29

2) Siehe Meyne, Jens: Die Vertriebswerbung muß weiter intensiviert werden, in: ZVZV, 1964, 61. Jg., Nr. 22 - 23, S. 908 ff.

regionale oder Lokalzeitung. Die Alternative stellt sich für den Leser nicht in der Frage: Lokalzeitung oder Fernsehen, wie es die Denkschrift suggeriert, sondern: Lokalzeitung oder Straßenverkaufszeitung. [1)]
Aus diesen Ausführungen wird klar, in welchem Ausmaß die Verfasser der Denkschrift wichtige Ansichten und Tatsachen bei der Darstellung der Tagespresse, ihrer Struktur und Funktion ausgelassen haben. Da diese Dinge aber weitgehend bekannt sind, muß der Betrachter zu dem Schluß kommen, daß sie bewußt unterschlagen wurden, um beim Leser einen ganz bestimmen Eindruck zu erwecken.

Die Konkurrenz zwischen Presse und Fernsehen verläuft nach der Darstellung der Denkschrift auf zwei Ebenen: der publizistischen und der wirtschaftlichen. Für den Bereich des publizistischen Wettbewerbs wurde hervorgehoben, daß die elektronischen Medien einen Aktualitätsvorsprung gegenüber der Presse besäßen,und da Zeitungen keinen Zugang zu diesen Medien haben, sei somit eine Benachteiligung der Presse gegeben. Dieser Standpunkt läßt sich nur vertreten, wenn man, wie die Zeitungsverleger, davon ausgeht, daß es sich bei Rundfunk und Fernsehen nicht um eigenständige Medien handelt und die Sendetechnik der elektronischen Medien nichts anderes als eine technische Weiterentwicklung des Telephons ist.

In der Darstellung des wirtschaftlichen Wettbewerbs zwischen der privatwirtschaftlichen Presse und den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wurde in der Argumentation der Verleger nicht nur eine eigenwillige Interpretation der Zustände wiedergegeben, sondern man arbeitete auch hier mit unvollständigen Zahlen. Bei der Werbetätigkeit der Zeitungen [2)] und des öffentlich-rechtlichen Fernsehens [3)] wurden die Einnahmen der Tageszeitungen bewußt reduziert, be-

---

1) Siehe dazu: Rundfunkanstalten und Tageszeitungen, a.a.O., Bd. 1, S. 64

2) Vgl. Pressefreiheit und Fernsehmonopol, a.a.O., S. 66 f.

3) Vgl. ebenda, S. 107 ff.

vor sie mit den Einnahmen des Fernsehens verglichen wurden. Grundlage des Vergleiches waren die Bruttowerbeumsätze der Tageszeitungen und des Fernsehens. Dieser Vergleich läßt sich zwar anstellen, er drückt aber die Relation der Werbeeinnahmen der Tagespresse und der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht vollständig aus. Unter Bruttowerbeumsätzen ist nicht etwa der gesamte Werbeumsatz zu betrachten, sondern Bruttowerbeumsätze sind nur die Einnahmen, die aus der direkten Werbung erzielt werden, d.h. der Verkaufswerbung oder der Werbung für Dienstleistungen. Da die Fernsehwerbung sich so gut wie ausschließlich mit der Werbung für Markenartikel befaßt, ist es in der Tat richtig, bei dem Werbefernsehen von Bruttowerbeumsätzen zu reden. Ganz erhebliche Teile des Anzeigengeschäftes von Tageszeitungen fallen aber nicht unter diese Rubrik. So z.B. der gesamte Stellenmarkt, Familienanzeigen oder Immobilienanzeigen. Auf diese Tatsache wurde in der Denkschrift in einem Absatz eingegangen: "Eine gewisse Konstanz wiesen die lokalen Geschäftsanzeigen, die Familien- und Kleinanzeigen auf. Mengen- und größenmäßig hat die Stellenanzeige infolge der Vollbeschäftigung der Wirtschaft erheblich zugenommen. Da die Stellenanzeigen bei den Zeitungen im Durchschnitt zwischen 10 und 25 % der Anzeigeneinnahmen ausmachen, können schon verhältnismäßig geringe Schwankungen der Beschäftigungslage in kurzer Frist erhebliche Rückgänge im Anzeigengeschäft zur Folge haben. Bei einer Entspannung des Arbeitsmarktes sind sowohl weniger als auch kleinere Anzeigen zu erwarten." [1] Bei diesem Hinweis auf die weiteren Anzeigeneinnahmen der Tageszeitungen wurden die Zahlen nur für den Stellenmarkt genannt. Dem Leser wurde nicht mitgeteilt, wie groß der Anteil der nicht unter die Rubrik "Wirtschaftswerbung" fallenden Anzeigen der Tageszeitungen war.

In einer Kritik der Denkschrift durch die "Werbung im Rundfunk GmbH", Frankfurt/Main, hieß es hierzu: "Die Gesamtan-

---

1) Pressefreiheit und Fernsehmonopol, a.a.O., S. 68

zeigenumsätze der Zeitungen, also die Einnahmen aus Werbeanzeigen und denjenigen Anzeigen, die keine 'Werbung' darstellen, sind also weit höher als die Bruttowerbeumsätze. Untersuchungen der Firma Kapferer & Schmidt, auf deren Zahlenmaterial sich die Denkschrift in anderem Zusammenhang laufend stützt, haben ergeben, daß der Gesamtumsatz im Jahre 1964 mit 2715,1 Mio. DM wesentlich über dem Bruttowerbeumsatz von 1699,0 Mio. DM lag. Mit anderen Worten: 1016,1 Mio. DM entfielen auf Umsätze aus denjenigen Anzeigensparten, die keine Wirtschaftswerbung darstellen. [1)]
Nun ist es durchaus korrekt, die Bruttowerbeumsätze des Fernsehens mit denen der Presse zu vergleichen, denn beim Fernsehen werden praktisch nur Bruttowerbeumsätze im oben genannten Sinne erzielt. Es ist jedoch untragbar, daß in einem Kapitel über Anzeigenerlöse von Tageszeitungen 37,4 % der Gesamtanzeigenumsätze, nämlich eben der Anteil an der Werbung, der nicht unter dem Begriff "Markenartikelwerbung" zu fassen ist, kaum erwähnt wird. [2)]
In einer weiteren Gegenüberstellung sollte ein klarer Beweis gebracht werden, daß das Werbefernsehen sich auf Kosten der anderen Werbemedien ausgedehnt hatte. Auch hier wurden die Einnahmen der Tageszeitungen aus anderen Werbequellen als der Markenartikelwerbung verschwiegen. Man legte dar, daß die Werbeaufwendungen für Markenartikel bei den Werbemedien Tageszeitungen, Zeitschrift, Werbefunk und Bogenanschlag in der Zeit von 1956 bis 1962 um insgesamt 15,8 % zurückgegangen seien, wobei das Werbefernsehen in der gleichen Zeit eine Steigerung von 15,8 % erlebt habe. [3)]
Damit schien der Beweis erbracht. Es galt als erwiesen, daß die werbetreibende Wirtschaft ihre Werbeaufwendungen auf Kosten der Tagespresse und der anderen Werbemedien auf das Werbefernsehen verlagerte. Interessant ist bei dieser Gegenüberstellung von Zahlen, daß die Werbeprogramme

---

1) Vgl. Korrekturen, Anmerkungen zu einer Denkschrift "Werbung im Rundfunk GmbH", Frankfurt/M., zit. nach: Rundfunkanstalten und Tageszeitungen, Bd. 1, a.a.O., S. 67

2) Siehe hierzu: Rundfunkanstalten und Tageszeitungen, Bd. 1, a.a.O., S. 94, Tab. 4

3) Vgl. Pressefreiheit und Fernsehmonopol, a.a.O., S. 121

des Hörfunks der öffentlich-rechtlichen Anstalten als Leidensgenossen der Tageszeitungen betrachtet wurden.

Diese Relation der Wachstumsraten von Markenartikelwerbung fand in den Kreisen, die sich intensiv mit Fragen der Werbung befaßten, keine allgemeine Zustimmung. Der "Zentralausschuß für Werbewirtschaft" (ZAW) betonte, man könne nur schwer die These aufrechterhalten, daß "Mehrkosten oder neue Aufwendungen auf der anderen Seite regelmäßig Kürzungen bei anderen Ausgabenpositionen des Werbeetats zur Folge haben müßte." [1] Diese Aussage wurde durch Zahlen gestützt, die auch in der Denkschrift zu finden waren. So hatte sich trotz der Ausweitung des Werbefernsehens das Volumen der Markenartikelwerbung in der Tagespresse von 214,1 Mio. DM im Jahre 1956 auf 526,9 Mio. DM im Jahre 1962 mehr als verdoppelt. Als Hundertstel der Bruttowerbeumsätze für Markenartikel und überregionale Dienstleistungen in der BRD ausgedrückt, verschwindet jedoch dieser an absoluten Zahlen ganz erhebliche Zuwachs der Einnahmen der Tagespresse und wird ersetzt durch einen nachgewiesenen Marktanteilverlust von 9,2 %. [2] Auch wurde in der Denkschrift nicht weiter auf die Tatsache eingegangen, daß die Zeitschriften ihre Markenartikelwerbung in dem gemessenen Zeitraum weit mehr ausgedehnt hatten als das Fernsehen, obwohl, prozentual gesehen, der Marktanteil geringe Unterschiede aufwies. Eine sich erheblich davon unterscheidende Interpretation und Darstellung erschien in dem Organ des BDZV. In einem Bericht über die Bilanz der deutschen Werbewirtschaft 1963 hieß es dort: "Wenn auch die prozentualen Zuwachsraten des Werbefernsehens in den letzten Jahren ständig größer waren als die der Anzeigenwerbung, so zeigen die absoluten Umsatzentwicklungen doch, daß die Anzeigenwerbung insgesamt ihren Vorsprung vor dem Werbefernsehen noch immer ausdehnt." [3]

---

1) ZAW, zit. nach Rundfunkanstalten und Tageszeitungen, Bd. 1, S. 91

2) Vgl. Pressefreiheit und Fernsehmonopol, a.a.O., S. 119

3) Jonas, K.A.: Bilanz der deutschen Werbewirtschaft, in: ZVZV 1964, S. 424 f.

In demselben Artikel wurde ebenfalls herausgestellt, daß es die Zeitschriften waren, die ihren Anteil auf Kosten der Tageszeitungen erweiterten und nicht, wie behauptet, das öffentlich-rechtliche Werbefernsehen. "Bemerkenswert ist wiederum die bereits in den letzten Jahren feststellbare Gewichtsverlagerung von der Anzeigenwerbung in Zeitungen zur Anzeigenwerbung in Zeitschriften. Der Anteil der Zeitschriften am Anzeigenumsatz ist im vergangenen Jahr weiter gestiegen und beträgt nunmehr 45,1 %, der Anteil der Zeitungen dagegen 54,9 %. 1958 bestand noch ein wesentlich anderes Bild, denn damals vereinigten die Zeitungen noch 64 % des Anzeigengeschäfts auf sich." [1] Auch in der Beurteilung der zukünftigen Entwicklung war in dem Organ des BDZV anderes zu lesen als in der Denkschrift: "Im übrigen bleibt abzuwarten, ob im Bereich des Anzeigenwesens der Bedarf der Werbewirtschaft an nationalen Werbemitteln weiterhin steigen wird und ob nicht gerade im Zuge der Vergrößerung der Absatzmärkte die regionalen und lokalen Werbeträger, also insbesondere die Tageszeitungen, wieder eine größere Bedeutung erhalten." [2]

Bei solch unterschiedlicher Darstellung der Gegebenheiten und der zukünftigen Entwicklung innerhalb ein und desselben Verbandes drängt sich die Frage auf, ob die Verfasser der Denkschrift von der Wahrhaftigkeit ihrer eigenen Argumente und Thesen ernsthaft überzeugt waren. Solche Praktiken erhöhten nun gerade nicht die Glaubhaftigkeit der verbreiteten Argumente. Die Beurteilung der Entwicklung auf dem Werbemarkt durch unabhängige Organisationen, wie dem ZAW, ergab ein völlig anderes Bild. Die Behauptung, daß es einen engen Zusammenhang zwischen der Fernsehwerbung und der Werbung in der Presse gab, der sich zu Lasten der Presse auswirkte, war von Zeitungsverlegern nicht immer aufgestellt worden. Zur Zeit der FFG, als sich viele Zeitungsverleger noch gar nicht für ein Verlegerfern-

---

1) Jonas, K.A.: Bilanz..., a.a.O., S. 424 f.

2) Ebenda

sehen interessierten, so auch Springer nicht und es den Verlegern, die ein kommerzielles Fernsehprogramm errichten wollten, darum ging, bei ihren Kollegen Interesse zu wekken und ihnen die Angst vor der Fernsehwerbung zu nehmen, erschien in dem Rundschreiben der "Pressevereinigung für neue Publikationsmittel" der Bericht eines amerikanischen Zeitungsverlegers. Dieser erklärte, daß aus seiner Erfahrung die Presse sogar möglicherweise von der Fernsehwerbung profitiere. "Im Bereich der lokalen Anzeigen ist der Verlust sehr gering. Zurück zu den Markenartikeln. Es ist wahr, daß von diesen Millionen für das Fernsehen ausgegeben werden. Aber es ist ebenso wahr, daß auf diesem Gebiet auch das Anzeigengeschäft der Zeitungen gestiegen ist. Hätten wir noch mehr bekommen, wenn es kein Fernsehen gäbe? Niemand kann das beantworten. Eins ist aber sicher: Nachdem die Hersteller ihre Millionen in die Fernsehreklame gesteckt haben, müssen sie dem Verbraucher immer noch sagen, wo sie ihre Produkte kaufen können. Und hier profitieren die lokalen Zeitungen, denn sie leisten auf diesem Gebiet den besten Dienst." [1)]

3.2.2.3. Der Vorschlag des BDZV zur Übernahme des ZDF

Nachdem die Argumentation der Zeitungsverleger in der Denkschrift deutlich niedergelegt war, versuchten diese, auf direktem Wege an ihr Ziel zu gelangen. Im Laufe des Jahres 1964 wurden vom BDZV aus intensive Kontakte zu den verschiedensten Gremien und Organisationen geknüpft, die bei einer Entscheidung für oder wider ein privatrechtliches Verlegerfernsehen mitwirken würden. Die Denkschrift selbst ent-

---

1) Pressevereinigung für neue Publikationsmittel: Rundschr. Nr. 12, 19. 2. 1959, S. 3

hielt keine konkreten Vorschläge der Zeitungsverleger, wie sie die behauptete Wettbewerbsverzerrung zwischen öffentlich-rechtlichem Fernsehen und privatwirtschaftlich organisierter Presse korrigieren wollten oder wie ein Verlegerfernsehen aussehen sollte. Es war auch das vorgegebene Ziel der Denkschrift, nicht konkrete Alternativen zu entwickeln, sondern die Misere der Tageszeitungen offenzulegen und so die politisch Verantwortlichen zum Handeln im Interesse der Zeitungsverleger zu bewegen. Aber die Überlegungen der Verleger gingen weit darüber hinaus, nur die nach ihrer Ansicht untragbare Situation darzustellen. Sie hatten sich schon konkret überlegt, wie ein Verlegerfernsehen gestaltet werden sollte und wie es politisch und technisch durchzusetzen sei. Das zeigte der oben erwähnte Brief Springers an den BDZV, der seine Bemühungen erkennen ließ, das Verlegerfernsehen nicht dem Ruf eines reinen Springer-Fernsehens auszusetzen. Ebenfalls unterstrichen die verschiedenen negativen Bemerkungen über das ZDF [1], wo man die Lösung des Problems vermutete. Dies wurde ganz offensichtlich, als am 27. Nov. 1964 der BDZV seinen Vorschlag zur Übernahme der Programmherstellung des ZDF durch eine Gesellschaft der Deutschen Zeitungsverleger vorlegte.[2]

In der Begründung des Vorschlags stellten die Verleger nach der jahrelangen Kampagne und des ständig wiederholten Vorwurfs der Wettbewerbsverzerrung besonders auf wirtschaftlichem Gebiet plötzlich hauptsächlich auf den publizistischen Wettbewerb zwischen Presse und Fernsehen ab. Die wirtschaftliche Problematik, die nach den oben erwähnten Ausführungen von Vertretern des Hauses Springer an erster Stelle stand oder aus der Sicht des Verlegeres F.K. Maier gleichrangig neben der publizistischen Problematik stand, blieb in der einleitenden Begründung des Vorschlages so gut wie nicht erwähnt. In ihr gingen die Verle-

---

1) Vgl. Pressefreiheit und Fernsehmonopol, a.a.O., S. 127 f.

2) Vgl. Vorschlag des BDZV zur Übernahme der Programmherstellung der Deutschen Zeitungsverleger, in: Hinweisdienst der Werbung im Rundfunk GmbH Nr. 17, vom 4. 12. 1964

ger von der in der Denkschrift und auch in einzelnen Springer-Reden entwickelten These aus, daß das Fernsehen kein eigenständiges Medium darstelle, sondern nur als eine technische Neuentwicklung zur Nachrichtenübermittlung zu betrachten sei. Als solche müsse sie wie andere Schritte der technischen Entwicklung in den Dienst derer gestellt werden, die durch ihre wirtschaftliche Tätigkeit bei der Verbreitung von Nachrichten und Informationen eine öffentliche Aufgabe erfüllten. "Die deutsche Tagespresse hat nach der Verfassung eine öffentliche Aufgabe zu erfüllen, ... Zur Erfüllung ihrer Aufgabe... braucht die deutsche Tagespresse die Nutzung aller Kommunikationsmittel und aller technischen Neuerungen." [1)]

Die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe sahen die Zeitungsverleger auf zweierlei Weise gefährdet: 1. durch das sogenannte Meinungsmonopol der angeblich in Staatsnähe existierenden öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten; 2. durch die Tatsache, daß der Staat den Zeitungen eine zeitgemäße Nutzung von Kommunikationsmitteln verwehre und stattdessen "Medien aufbaut, die staatspolitisch, publizistisch und wirtschaftlich nicht dem Grundgedanken einer freiheitlichen, personalverantworteten Demokratie entsprechen." [2)] Die Argumentation der Verleger scheint hier widersprüchlich: Die Eigenständigkeit der audio-visuellen Medien wurde bestritten, und sie wurden als technische Weiterentwicklung betrachtet. [3)] Wenige Zeilen später aber wurde der Vorwurf erhoben, der Staat baue neue Medien auf. [4)] War schon die einleitende Begründung des Vorschlags des BDZV zur Übernahme des ZDF widersprüchlich, so stimmte er in Einzelheiten auch nicht mit dem überein, was die Verleger in ihrer Anfang desselben Jahres erschienenen Denkschrift behauptet hatten. So heißt es: "Sie (Rundfunk und

---

1) Vorschlag des BDZV, a.a.O., S. 1

2) Ebenda

3) Ebenda

4) Ebenda

Fernsehen; d. Verf.) verfügen darüber hinaus wegen ihrer besonderen Darbietungsform über vielschichtige psychologische Einwirkungsmöglichkeiten, die der Zeitungspresse mit den ihr z.Z. verfügbaren Mitteln nicht zugänglich sind, die ihr aber wegen ihrer Verantwortung als Faktor der öffentlichen Meinungsbildung zugänglich sein müssen." [1)]
Diese Einwirkungsmöglichkeiten und ihre gesellschaftliche Relevanz wurden in "Pressefreiheit und Fernsehmonopol" als minderwertig eingeschätzt im Vergleich mit der staatspolitischen Bedeutung der Wirkungsweise der Tagespresse. "Die Bild-Welt regt zudem Denken, Urteilen und Einbildungskraft nicht so stark an wie das Wort..." [2)] "Die Wahrnehmung wird beziehungslos." [3)] "Der Mensch wird immer stärker zum bloßen Zuschauer. Dadurch tritt eine Akzentverschiebung vom aktiven Lesen zum passiven Sehen und Hören ein. Das hat Auswirkungen auf die geistig-psychische Aufnahmebereitschaft des Menschen überhaupt." [4)]
Derart negative Eigenschaften, die in der Denkschrift den Zweck hatten, eine Vorrangigkeit der Presse vor dem Fernsehen herauszustellen, wurden auf einmal Eigenschaften, auf die die Tagespresse bei der "Erfüllung ihrer Aufgabe - insbesondere der schnellen und umfassenden Versorgung der Öffentlichkeit mit Informationen als Voraussetzung für die Meinungsbildung" [5)] nicht verzichten konnte. Wie schon früher wurde in dem Vorschlag des BDZV die Beteiligung der Presse am Fernsehen entgegen der Ansicht des BVG als Verfassungsauftrag dargestellt. Die Verleger gingen sogar soweit, daß sie eine grundlegende, zu ihren Gunsten veränderte Struktur von Rundfunk und Fernsehen forderten. Sie zeigten sich aber so konziliant, sich mit der Kommerzialisierung des öffentlich-rechtlichen Zweiten Deutschen

---

1) Vorschlag des BDZV, a.a.O., S. 1

2) Pressefreiheit und Fernsehmonopol, a.a.O., S. 103

3) Ebenda, S. 104

4) Ebenda

5) Vorschlag des BDZV, a.a.O., S. 1

Fernsehens vorläufig zufrieden zu geben. "Die Forderungen der deutschen Tagespresse werden auf lange Sicht nur durch eine Strukturänderung des Rundfunk- und Fernsehwesens erfüllt werden können. Die deutschen Zeitungsverleger meinen aber, daß unter den gegenwärtigen Verhältnissen bereits Maßnahmen möglich und notwendig sind, die diesem Ziel näherkommen." 1)

Eine Reihe von Vorschlägen und Forderungen beleuchteten, wie man den Zielen näherzukommen gedachte.

1. "Die Gesamtheit der Verleger will sich in einer Presse-Fernsehen-AG organisieren und die Herstellung und Lieferung des gesamten Mainzer Programms einschließlich der Werbesendungen übernehmen." 2)

2. "Bei ihren Vorstellungen gehen die Verleger davon aus, daß die Mainzer Anstalt bestehen und auch weiterhin Inhaber der Sendelizenz und Träger der Programmhoheit bleibt." 3)

3. "Die Verleger gehen weiter davon aus, daß vom Zeitpunkt ihrer Beteiligung am Zweiten Fernsehen die Mainzer Anstalt keine Gebührenanteile mehr erhält." 4)

4. "Sie müßte sich künftig nach Umfang und Gewicht verändernden Aufgaben aus den Entgelten finanzieren, die sie von der Programmträgergesellschaft erhält." 5)

5. "Zum anderen wird sich die Trägergesellschaft ihrerseits aus Werbeeinnahmen finanzieren müssen." 6)

6. "Das wird der Trägergesellschaft nur möglich sein, wenn die ARD-Anstalten keine Fernsehwerbung mehr veranstalten." 7)

---

1) Vorschlag des BDZV, a.a.O., S. 2

2) Ebenda

3) Ebenda

4) Ebenda

5) Ebenda

6) Ebenda

7) Ebenda

7. "... Die Abgabe an die Bundespost (müßte) neu festgelegt werden." [1]

8. "Außerdem ist zu berücksichtigen, daß das ZDF seit langem auf eine Änderung der Gebührenordnung drängt. Die ARD-Anstalten würden über kurz oder lang eine erhebliche Gebührenverminderung hinnehmen müssen, die ihnen so erspart bleibt." [2]

9. "Für ihre Programmschemata sind sie (die ARD-Anstalten; d. Verf.) von da an in keiner Weise mehr an Rücksicht auf das Werbeprogramm gebunden..." [3]

Der Vorschlag der Zeitungsverleger zur Übernahme des ZDF läßt sich als Versuch charakterisieren, das zweite Fernsehprogramm den Ministerpräsidenten der Länder, die es geschaffen hatten, sowie den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten abzukaufen, die es weitgehend aus ihrem Gebührenaufkommen finanzierten. Das ZDF hatte in seiner Anfangsphase ein erhebliches Kreditvolumen aufnehmen müssen, was in Verlegerkreisen gern als Beweis für die verschwenderische Wirtschaftsführung der öffentlich-rechtlichen Anstalten betrachtet wurde. [4] Der hohe Schuldenbetrag war aber nicht so sehr auf die verschwenderische Finanzpolitik des ZDF zurückzuführen, sondern auf das Versäumnis der Ministerpräsidenten, die von ihnen ins Leben gerufene Anstalt auch mit den notwendigen finanziellen Mitteln auszustatten. Dadurch war das ZDF gezwungen, die hohen Anlaufkosten mit Mitteln zu begleichen, die es auf dem freien Kapitalmarkt besorgen mußte. Die Verleger verpflichteten sich, die Schulden der Anstalt zu übernehmen. "Sie (die Fernsehgesellschaft der Zeitungsverleger) wird aus ihren Einnahmen die ratenweise Tilgung des Defizits der Anstalt ... zu decken haben." [5] "Die Gesellschaft wird sich darum bemühen, daß

---

1) Vorschlag des BDZV, a.a.O., S. 2

2) Ebenda, S. 4

3) Ebenda

4) Pressefreiheit und Fernsehmonopol, a.a.O., S. 129 f.

5) Vorschlag des BDZV, a.a.O., S. 3

die Anstalt sich von ihren Schuldverpflichtungen, die bis zur Übernahme entstanden sein sollten, befreien kann." [1]

Nach den Vorstellungen der Verleger sollte die öffentlich-rechtliche Anstalt ZDF formal bestehen bleiben, jedoch die gesamte Programmherstellung der Fernsehgesellschaft der Zeitungsverleger übertragen werden. Die Übernahme der Schulden wäre zur Durchführung des vorgeschlagenen Modells nicht zwingend gewesen. Wenn dies trotzdem - und sogar zweimal in demselben Vorschlag - offeriert wurde, war zu vermuten, daß man sich besonders großzügig zeigen wollte. Es widersprach allerdings jeder wirtschaftlichen Vernunft und unternehmerischen Entscheidung, einen Schuldenberg zu übernehmen, den man nicht mit Sicherheit hätte abtragen können, um danach beträchtliche Gewinne zu erwirtschaften.

Entsprechend den Vorschlägen Springers in seinem Brief an den BDZV, sollte die Programmgesellschaft der Verleger von allen ca. 500 bundesdeutschen Zeitungsverlegern getragen werden. Jeder Teilhaber sollte einen Anteil von 50.000 DM aufbringen; damit hätte die Gesellschaft über ein Gründungskapital von 25 Mio. DM verfügt. Es sollten nur Namensaktien ausgegeben werden, wobei das Zeichnungsrecht auf 2 % des Grundkapitals beschränkt wurde, und jeder Aktionär sollte ungeachtet der Höhe seiner Beteiligung nur eine Stimme erhalten. Der BDZV betonte in seinem Vorschlag, daß es sinnvoll gewesen wäre, die Gesellschaft mit einem höheren Grundkapital auszustatten. Man habe davon jedoch Abstand genommen, um keine zu hohen finanziellen Anforderungen an die einzelnen Verlage zu stellen. Die Programmgesellschaft sollte deshalb ihre Anlaufzeit mit einem Kredit von etwa 100 Mio. DM finanzieren.

Wenn der Frequenzmangel, der nach Ansicht der Verleger der ausschlaggebende Grund für die Entscheidung des BVG zugunsten der Verfassungsmäßigkeit der öffentlich-rechtlichen Struktur des Rundfunks war, wirklich nicht mehr gegeben

1) Vorschlag des BDZV, a.a.O., S. 8

war, so wie es die Verleger in "Pressefreiheit und Fernsehmonopol" behaupteten, so blieb unklar, warum bei dem Vorschlag des BDZV zur Übernahme des ZDF der öffentlich-rechtliche Mantel übernommen und auf eine vollständige Privatisierung der Anstalt verzichtet wurde. Der Grund lag wohl nicht darin, daß die Verleger aus sozialen Gründen den Intendanten des ZDF nicht um seine Stellungen bringen wollten. Ebensowenig wahrscheinlich hätten die Zeitungsverleger, die sonst so überzeugt von der Rechtmäßigkeit ihrer Position auftraten, nur aus optischen Gründen eine Struktur gewählt, die, oberflächlich betrachtet, den Eindruck erweckte, als hätte man an dem Staatsvertrag über das ZDF und an der öffentlich-rechtlichen Anstalt keine wesentlichen Veränderungen vorgenommen. Viel eher schien es, daß die Zeitungsverleger trotz ihrer Schelte auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und dessen Überflüssigkeit für den demokratischen Prozeß nicht an den Anforderungen vorbeikamen, die das BVG in seinem Fernsehurteil an die Struktur der Trägergesellschaften von Fernsehprogrammen gestellt hatte. Nur so war der nicht unkomplizierte Versuch in dem Vorschlag des BDZV zu erklären, ein öffentlich-rechtliches Fernsehen unter privater Regie zu führen. Der öffentlich-rechtliche Schein sollte dadurch gewahrt werden, daß die Anstalt, die selbst keine Programme mehr produzieren sollte, den Intendanten oder seinen Stellvertreter in den Aufsichtsrat der Programmgesellschaft entsandte. So meinte man, den verfassungsrechtlich gebotenen Einfluß der gesellschaftlich relevanten Gruppen zu wahren. "Da der Aufsichtsrat der Gesellschaft die Programmgestaltung und Finanzierung verabschiedet und außerdem das Recht hat, einzelne Produktionen vor ihrer Ausstrahlung zu sehen, wirkt der Intendant auf diese Weise schon an der Programmgestaltung mit." [1] Laut Vorschlag wäre es bei diesem Vorgehen nötig, der Anstalt eine Aktie der Programmgesellschaft und ihr damit auch in der Hauptversammlung ein "entscheidendes Mitsprachrecht" [2] einzuräumen. Was an

---

1) Vorschlag des BDZV, a.a.O., S. 7

2) Ebenda

dem Mitspracherecht bei einem Stimmenverhältnis von 1:500 entscheidend ist, bleibt zu klären.
Den im Fernsehrat des ZDF vertretenen gesellschaftlichen Gruppen sollte über den von ihnen gewählten Intendanten weiterhin Einfluß auf die Programmgestaltung und Programmplanung der privaten Rundfunkgesellschaft ermöglicht werden. Die Gesellschaft sollte sich sogar vertraglich dazu verpflichten, "die von der Anstalt begehrten Beschlüsse durchzuführen." [1] Dieser Vorschlag wurde jedoch schon im nächsten Satz weitgehend zurückgenommen, indem es hieß: "Ein etwa aufkommender Streit könnte am besten von einer Schiedsstelle entschieden werden." [2]

Zur praktischen Realisierung ihres Vorschlages waren die Verleger darauf angewiesen, die Ministerpräsidenten der Länder sowie die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der ARD von der Attraktivität ihrer Vorschläge zu überzeugen. Eine Änderung des Staatsvertrages war nach Ansicht der Verleger noch nicht einmal notwendig. "Die den Verlegern vorschwebende Lösung stellt sich auf die Grundlagen des Staatsvertrages über das Zweite Deutsche Fernsehen und läßt ihn unberührt." [3]
Hierbei stützten sich die Verleger auf den § 22 des Staatsvertrages, der, wie erwähnt, aus besonderer Rücksicht auf schon bestehende Fernsehproduktionsgesellschaften der Zeitungsverleger in den Staatsvertrag mit aufgenommen wurde und der beinhaltete, daß die Anstalt Dritte mit der Herstellung von Programmteilen beauftragen konnte. So sollten durch einen nicht ungeschickten Vorschlag die Ministerpräsidenten dazu bewegt werden, der Privatisierung des Zweiten Deutschen Fernsehens zuzustimmen, das von ihnen als öffentlich-rechtliche Fernsehanstalt konzipiert worden war. Mit dem Vorschlag schienen juristische Probleme aus dem Wege geräumt; zur Realisierung war jedoch auch die Zustim-

---

1) Vorschlag des BDZV, a.a.O., S. 7
2) Ebenda
3) Ebenda, S. 2

mung der ARD-Anstalten notwendig. Diese hatte man sich zu erkaufen versucht, indem mehrfach herausgestellt wurde, welche finanziellen Vorteile sich für die ARD aus der vorgeschlagenen Lösung ergeben würden. "Den ARD-Anstalten müßte eine solche Entscheidung - vom wirtschaftlichen Gesichtspunkt her - nicht schwerfallen. Denn sie erleiden durch diese Lösung keinen finanziellen Verlust. Durch den Verzicht der Mainzer Anstalt auf einen Gebührenanteil fallen ihnen nämlich alle Gebühren zu. Das allein macht für 1984 schon einen Gebührenzuwachs von 120 Mio. DM aus. Hinzu kommt, daß die Abgabe an die Bundespost neu festgesetzt werden müßte. Die Trägergesellschaft wäre bereit, sich daran angemessen zu beteiligen. Hierdurch würde sich die Abgabe von den den ARD-Anstalten zufließenden Gebühren mindern. Es würde unter den gegenwärtigen Verhältnissen und bei einer angenommenen Übernahme der Postabgabe weitere 45 - 55 Mio. DM im Jahr zugunsten der ARD-Anstalten ausmachen." [1]

Um in den Genuß dieser finanziellen Vorteile zu gelangen, wurde von den ARD-Anstalten verlangt, Beschlüsse ihrer Kontrollgremien zu erwirken, in denen die ARD-Anstalten auf Fernsehwerbung verzichteten. Diesem großzügigen Angebot an die Anstalten der ARD wurde gleichzeitig durch eine versteckte Drohung Nachdruck verliehen. "An die Stelle eines solchen Beschlusses der ARD-Anstalten könnten auch Änderungen der Landesrundfunkgesetze treten, ..." [2]

3.2.3. Resonanz der Vorschläge und Bestrebungen des BDZV

3.2.3.1. Die Haltung der Parteien

Das von Axel Springer in seinen Reden beklagte mangelhafte Interesse von bundesdeutschen Politikern für das Anlie-

---

1) Vorschlag des BDZV, a.a.O., S. 3 - 4

2) Ebenda, S. 4

gen der Zeitungsverleger war nur von kurzer Dauer. Die Zeitungsverleger hatten einen überaus günstigen Zeitpunkt gewählt, ihre Forderungen anzumelden, denn das ZDF befand sich, wie oben erwähnt, in finanziellen Schwierigkeiten. Die bayerische Landesregierung hatte in einem Streit um ihren Beitrag zum ZDF das BVG angerufen. Zwei Fakten bewirkten schließlich eine Einflußnahme: erstens, daß die Anstalten der ARD einen erheblichen Anteil ihres bisherigen Gebührenaufkommens an das ZDF abführen mußten, was in der ARD nicht sonderlich populär war; und zweitens, daß in der Bundesrepublik bald eine Bundestagswahl anstand. So fanden sich Politiker aller im Bundestag vertretenen Parteien bereit, die Forderungen der Verleger wohlwollend zu prüfen.

Schon früh war das ZDF als das eigentliche Ziel der verlegerischen Bestrebungen bekannt geworden. Als sich die Verantwortlichen des ZDF mit dem Gedanken trugen, den Beginn der Nachrichtensendung "Heute" von 19 auf 20 Uhr zu verlegen, sahen die an einem kommerziellen Fernsehen interessierten Verleger hierin einen Beweis ihrer These, daß die öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten nicht mehr unabhängig seien, sondern ihr Programm nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten ausrichteten und aus ihrer öffentlich-rechtlichen Position heraus einen Vernichtungswettbewerb gegen die Tageszeitungen im Bereich der Werbung und Information führten. Die Verleger waren der Ansicht, daß die Nachrichtensendung verschoben werden würde, um so die Zeit besser für Werbeprogramme ausnutzen zu können. Die geplante Programmänderung wurde als weiterer Schritt zur kommerziellen Ausrichtung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt betrachtet, und es wurde die Forderung erhoben, nun nicht auf halbem Wege stehen zu bleiben, sondern das ZDF vollständig zu kommerzialisieren. "Wenn eine öffentlich-rechtliche Körperschaft in der Bundesrepublik für eine Umgestaltung im Sinne privater wirtschaftlicher Initiative reif ist, dann ist es das ZDF." [1] Als sich am

1) ZDZV Heft 21, 1964, S. 298

11. September 1964 der Fernsehrat des ZDF gegen die oben beschriebene Programmänderung aussprach, änderte das nichts an der Argumentation und Zielrichtung der Zeitungsverleger.

Die Bemühungen der Zeitungsverleger trafen somit auf ein Klima, das durchaus erfolgversprechend schien. Auf die Frage des Abgeordneten Gewandt (CDU), was die Bundesregierung gegen die wachsende "Monopolausweitung" von Rundfunk und Fernsehen zu tun gedenke, hatte der damalige Wirtschaftsminister Erhard noch schlicht auf die Zuständigkeit der Länder verwiesen. Eine prinzipielle Abkehr von dem Gedanken, ein kommerzielles Fernsehen zu errichten, der ja in der CDU in der Diskussion um die Organisationsform des zweiten Fernsehprogramms durchaus positiv aufgenommen worden war, ist aus diesem Verweis nicht abzulesen, und es verwundert deshalb nicht, daß der Abgeordnete Blumenfeld (CDU), der sich in dieser Frage sehr engagiert hatte und dem geschäftliche Kontakte zum Hause Springer nachgesagt wurden, gegenüber dem Spiegel erklären konnte, die Bundesregierung mit ihren maßgeblichen Persönlichkeiten und die überwältigende Mehrheit der Fraktion sei gewillt, das Staatsmonopol des Fernsehens zu brechen. [1]
Springer und der Präsident des BDZV hatten persönlichen Kontakt zu den Unionspolitikern Duffhus und F.-J. Strauß aufgenommen, und nach einem Treffen von Präsidiumsmitgliedern des BDZV und der CDU hieß es aus der CDU, daß man "für eine enge Zusammenarbeit von Fernsehen und Presse auf geeigneten Gebieten" [2] eintrete. Auch in Kreisen der FDP war man den Vorschlägen und Bestrebungen der Zeitungsverleger gegenüber durchaus aufgeschlossen. Der Fraktionsgeschäftsführer der FDP, Zoglmann, betrachtete die Pläne des BDZV mit Wohlwollen [3] und sogar ein führender Sozialdemokrat, Alex Möller, hatte den Verlegern seine Unterstüt-

---

1) Vgl. Der Spiegel: Heft 42, 1964, S. 39

2) Der Spiegel, Heft 6, 1965, S. 40

3) Vgl. ebenda

zung in Aussicht gestellt [1]. Mit Möller, der zugleich Vorsitzender des Verwaltungsrats des Süddeutschen Rundfunks war, hatten die Verleger auch einen Advokaten in der ARD. Auch die SPD selbst meinte angesichts des bevorstehenden Wahlkampfes, die Forderungen der Verleger nach einer Kommerzialisierung des Rundfunks nicht zurückweisen zu können und versuchte, der Wut des Springer-Verlages im Wahlkampf dadurch zu entgehen, daß sie den Zeitungsverlegern wirtschaftliche Erleichterungen in Aussicht stellte. Im Oktober 1964 brachte die SPD einen Vorschlag zur Steuerreform im Bundestag ein, in dem Tageszeitungen, nicht jedoch Zeitschriften bei ihrem Anzeigenerlös von der Umsatzsteuer befreit werden sollten. Einer der Verlegervorwürfe gegenüber den öffentlich-rechtlichen Anstalten war ja deren Steuerfreiheit, wobei sie verschwiegen, daß die mit der Rundfunk- und Fernsehwerbung befaßten Tochtergesellschaften der öffentlich-rechtlichen Anstalten durchaus ihre Einnahmen versteuerten. Da dieser SPD-Vorschlag bei den Zeitungsverlegern nicht auf sonderliches Interesse stieß, lag die Vermutung nahe, daß es ihnen nicht um die Steuerbefreiung ihrer Anzeigen ging oder um den Ausgleich sonstiger angeblich existierender wirtschaftlicher Benachteiligungen der Tagespresse, sondern um die Anzeigenerlöse der öffentlich-rechtlichen Anstalten selbst.

3.2.3.2. Die Haltung der ARD

Die Veröffentlichung des Vorschlags, das ZDF zu übernehmen, löste bei der ARD eine einhellig negative Reaktion aus. In einer Rede vor dem Rundfunkrat des SDR charakterisierte der Intendant des Senders die Verlegerpläne folgendermaßen: "Der Vorschlag des BDZV gibt vor, Gefahren für die öffentliche Aufgabe der deutschen Tagespresse abzuwenden. In Wirklichkeit aber begründet er den Anspruch

1) Vgl. Interview F.K. Maier, Berlin, März 1972

auf ein einseitiges Meinungsmonopol, das ausschließlich privatwirtschaftlich begründet ist und den Rundfunk als eigenständiges publizistisches Instrument neben der Presse auf lange Sicht gesehen auslöschen will. Ich bin sicher, daß nicht nur die Publizisten, sondern auch die Politiker diese Gefahren erkennen werden,und daß es nicht lange dauern wird, bis man sich darüber im klaren ist: dieser Vorschlag darf nicht realisiert werden, wenn unsere Demokratie nicht Schaden nehmen soll." [1)]

Dieser negativen Einschätzung waren Kontakte zwischen Verlegern und der ARD vorangegangen, die ein gänzlich anderes Ergebnis in Aussicht gestellt hatten. Im Sommer 1964 beschäftigte man sich in der ARD mit den Plänen der Zeitungsverleger. Im Juli wurde von der ARD ein Angebot unterbreitet, das die Wünsche der Verleger weitgehend erfüllte. Vier Punkte schlug die ARD den Zeitungsverlegern vor:

1. das Fernsehprogramm verzichtet auf die Ausstrahlung von Werbesendungen;
2. das ZDF verzichtet auf seinen Anteil des Gebührenaufkommens;
3. das Dritte Programm enthält keine Werbung;
4. das ZDF könnte als neuen Dienstherren die Zeitungsverleger und die Landesregierungen (50 : 50) haben. [2)]

Die Zeitungsverleger waren hocherfreut über die Übereinkunft mit der ARD, die sich auch in ihrem Vorschlag zur Übernahme des ZDF wiederfindet. Sie akzeptierten das Angebot wenige Tage später und überlegten sich, wie sie auf dieser Grundlage am besten das ZDF übernehmen könnten. Zur Diskussion standen hierbei drei Möglichkeiten:

1. Die Tagespresse übernimmt das ZDF;
2. die Tagespresse wird mit der Durchführung der Werbung beauftragt und gestaltet aktuelle, insbesondere Nachrichtensendungen;

---

1) Hans Bausch, in: Hinweisdienst der Werbung im Rundfunk GmbH, Frankfurt/M. 18. 12. 1964, Anhang, S. 5

2) Vgl. Der Journalist, Jg. 14, Okt. 1965, S. 21

3. in den einzelnen Ländern werden von Zeitungsverlegern Produktions- und Werbegesellschaften gegründet, die landesbezogen aktuelle Sendungen herstellen und Werbung auf der Basis der bisherigen regionalen Werbefernsehgesellschaften durchführen. [1]

3.2.3.3. Diskussionen in den Landtagen

In mehreren Länderparlamenten griffen Gruppen von CDU/CSU-Abgeordneten die Argumentation der Verleger auf. [2]
Im Landtag von Schleswig-Holstein produzierte sich der Abgeordnete Schwinkowsky, der, wie später bekannt wurde, rund 30.000 DM an Zuwendungen aus dem Hause Springer für eine Beratertätigkeit erhalten hatte, [3] mit wiederholten Fragen zur Legalität des Werbefernsehens des NDR [4] und mit einer Studie, die einen privaten Rundfunk in Schleswig-Holstein vorsah. [5]

---

1) Vgl. Der Journalist, Jg. 14, Okt. 1965, S. 21

2) Vgl. Landtag von Baden-Württemberg: Große Anfrage der Fraktion der CSU betr. Wettbewerbslage zwischen Presse, Rundfunk, Fernsehen und Film vom 9. 9. 1963, in: Rundfunkanstalten und Tageszeitungen, Bd. 2, S. 1, a.a.O.; Hessischer Landtag: Antrag der Fraktion der CDU, betr. Fernsehwerbung vom 20. 3. 1963, in: Rundfunkanstalten und Tageszeitungen, S. 36, a.a.O.; Niedersächsischer Landtag: Kleine Anfrage der CDU vom 6. 8. 1963, in: Rundfunkanstalten und Tageszeitungen, S. 49, a.a.O.; Landtag von Nordrhein-Westfalen, Antrag der Fraktion der CDU, betr. Wettbewerbslage zwischen Rundfunk, Fernsehen und Film, vom 6. 4. 1964, in: Rundfunkanstalten und Tageszeitungen, a.a.O., S. 51; -Landtag von Rheinland-Pfalz: Große Anfrage der CDU, betr. Wettbewerbslage zwischen Presse, Rundfunk und Fernsehen vom 2. 7. 1963, in: Rundfunkanstalten und Tageszeitungen, a.a.O., S. 53

3) Vgl. Der Spiegel, Heft 44, 1967, S. 3; Der Spiegel, Heft 45, 1967, S. 3; Der Spiegel, Heft 46, 1967, S. 3

4) Vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag; Anfrage des Abgeordneten Dr. Schwinkowsky, 25. 3. 1963; Schleswig-Holsteinischer Landtag: Anfrage des Abgeordneten Dr. Schwinkowsky, 24. 6. 1963, in: Rundfunkanstalten und Tageszeitungen, a.a.O., S. 77 und 82

5) Vgl. Der Spiegel, Heft 44, 1967, S. 3

In einer sogenannten Denkschrift hatte Schwinkowsky der CDU-Fraktion im schleswig-holsteinischen Landtag 1964 ein Dokument zukommen lassen, in dem er auf die öffentlich-rechtliche Organisationsform von Massenmedien einging. Seine Ausführungen näherten sich der Infamie, als er die Struktur der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit der Gleichschaltung der Massenmedien z.Z. der Nazi-Herrschaft in Deutschland verglich. "Auch der ehemalige Nazi-Reichsminister Dr. Josef Goebbels und sein Mitarbeiter...-übrigens ein demokratischer, also liberaler Reichstagsabgeordneter - Bürgermeister a.D. Dr. h.c. Max Winkler, haben ja den Film nicht 'total' verstaatlicht, sondern lediglich in die Obhut und treuhänderische Fürsorge des Staates übergeführt, wobei die Selbständigkeit der großen Gesellschaften weit mehr bewahrt wurde als heute bei den Rundfunkanstalten gegenüber ihren proportional besetzten Aufsichtsgremien." [1)]

3.2.3.4. Die Haltung der Ministerpräsidenten der Länder

Auch bei denjenigen, die letztlich über die Organisationsform des Rundfunks in der BRD und somit über eine Zulassung der Zeitungsverleger zum Fernsehen zu entscheiden hatten, nämlich den Ministerpräsidenten der Länder, stießen die Forderungen der Zeitungsverleger nicht auf generelle Ablehnung, sondern man war bereit, sich damit zu befassen. Zwar stand kaum zu erwarten, daß gewisse Persönlichkeiten sich für den Gedanken eines Verlegerfernsehens erwärmen würden, wie der sozialdemokratische Ministerpräsident Hessens, Zinn, oder auch der CDU-Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz, Altmeyer, der bei der Auseinandersetzung zwischen den Ländern und der Bundesregierung um das zweite

---

1) Schwinkowsky, Anton: Denkschrift zur Frage der öffentlich-rechtlichen Anstalten, Kiel, 13. Nov. 1964, S. 3

Fernsehprogramm und beim Zustandekommen des öffentlich-rechtlich organisierten Zweiten Deutschen Fernsehens eine tragende Rolle gespielt hatte. Dennoch gab die Reaktion der Ministerpräsidentenkonferenz auf die Beschlüsse der Delegiertenversammlung des BDZV in Köln vom 17. 5. 1963 Grund zur Hoffnung. Auf ihrer Tagung vom 10. - 12. 6. 1963 in Saarbrücken beschlossen die Ministerpräsidenten, auf ihrer nächsten Arbeitssitzung das Verhältnis zwischen Fernsehen und Presse genauer zu erörtern und baten den Präsidenten des BDZV, die Auffassungen seines Verbandes zu präzisieren. Diese durchaus als einladend zu bezeichnende Haltung erwiderte der BDZV mit erstaunlicher Schroffheit, daß seine Vorschläge präzise genug seien, und beschuldigte die Ministerpräsidenten der Hinhaltetaktik. [1)]

Ob der BDZV der Aufforderung der Ministerpräsidentenkonferenz nachkam, blieb unklar; wegen seiner heftigen Reaktion schien es jedenfalls unwahrscheinlich, es sei denn, man betrachtet "Pressefreiheit und Fernsehmonopol" als Präzisierung der verlegerischen Vorschläge. Im Herbst 1964 setzte dann die Ministerpräsidentenkonferenz eine Sonderkommission ein, die die Forderungen und Belange der Zeitungsverleger prüfen sollte, und am 14. 1. 1965 kam es zu einem Gespräch zwischen Repräsentanten der Zeitungsverleger und der Ministerpräsidenten. An diesem Gespräch nahmen teil: der Hamburger Bürgermeister Nevermann, der Hamburger Senator Kramer, der hessische Ministerpräsident, Zinn, und der Ministerpräsident von Schleswig-Holstein, Lemke, sowie für die Verleger der Präsident des BDZV, Anton Betz, die Verleger DuMont, Axel Springer sowie der BDZV-Geschäftsführer, Dr. Jens Meyne. Im Verlauf dieses Gespräches äußerten die Repräsentanten der Ministerpräsidenten ihre Zweifel an der Möglichkeit, den Vorschlag des BDZV zur Übernahme des ZDF zu realisieren. Es schien den Ministerpräsidenten unmöglich, das gesamte zweite Fernsehprogramm nur aus den Einnahmen von 20 Minuten Werbetätigkeit pro Tag zu finanzie-

---

1) Vgl. ZVZV, Heft 19, 1963, S. 1074

ren. Wenn jedoch eine Ausweitung der Fernsehwerbung im zweiten Programm durch die Verleger vorgesehen war, so schien nicht ersichtlich, wie damit die kleinen und mittleren Zeitungsverlage vor einer für sie bedrohlichen Ausweitung der Fernsehwerbung bewahrt werden konnten. Denn gerade für sie hatte sich der BDZV in seiner Kampagne für eine Beteiligung der Zeitungsverleger am Fernsehen besonders eingesetzt. [1)]

Die Vertreter des BDZV vertraten ihren Standpunkt und ihre Forderungen in einer höchst flexiblen Weise und erklärten den Ministerpräsidenten, daß es ihnen nicht um die Durchsetzung des von ihnen vorgelegten Vorschlags ginge, sondern schlechthin um eine Beteiligung der Presse am Fernsehen. [2)] Die Verleger verließen das Gespräch mit dem Eindruck, daß sich vielleicht nicht der Vorschlag zur Übernahme des ZDF realisieren lassen würde, die Ministerpräsidenten jedoch bereit seien, auch über Vorschläge der Verleger zu diskutieren. Um so größer war ihre Überraschung, als die Ministerpräsidenten am nächsten Tag bekanntgaben, daß sie den Vorschlag der Zeitungsverleger aus rechtlichen und wirtschaftlichen Gründen ablehnten. Die Ministerpräsidenten waren nicht der Ansicht, daß der öffentlich-rechtliche Charakter des ZDF gewahrt bliebe, wenn eine Aktiengesellschaft der Zeitungsverleger die Herstellung des gesamten Programms übernähme, selbst wenn ihre im Staatsvertrag vorgesehenen Organe weiterbestehen würden. Ebensowenig meinten die Ministerpräsidenten, daß sich die Mainzer Anstalt "durch einen zivilrechtlichen Vertrag ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgabe entledigen kann" [3)]. Auch folgten sie den Zeitungsverlegern nicht in der Einschätzung, daß deren Vor-

---

1) Vgl. Bericht des hessischen Ministerpräsidenten Dr. Georg August Zinn auf der Landespressekonferenz am 21. 1. 1965, in: Hinweisdienst der Werbung im Rundfunk GmbH, Nr. 20, vom 1. 2. 1965, S. 2 ff.

2) Vgl. ZVZV, Heft 4, 1965, S. 121

3) Zinn, a.a.O.

schläge den Vorstellungen entsprachen, die dem Modell der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten über die Einflußmöglichkeiten von gesellschaftlich relevanten Gruppen zugrunde lagen, wie es vom BVG-Fernsehurteil gefordert worden war. Zwar erkannten sie ebenfalls einen privaten Rundfunk unter gewissen Voraussetzungen als verfassungskonform an, aber ihrer Meinung nach existierte die vom Verfassungsgericht geforderte privatrechtliche Organisationsform für die Trägergesellschaft einer Rundfunkanstalt noch nicht. Ferner waren sie der Ansicht, daß die Einflußmöglichkeit des Intendanten und damit seine Programmverantwortlichkeit, in dem von den Zeitungsverlegern vorgelegten Modell effektiv aufgehoben worden war. [1] Nach ihrer Anschauung ließ sich das Werbefernsehen nicht verbieten. Man müßte jedoch bestrebt sein, es in Grenzen zu halten, während die Kommerzialisierung des ZDF gerade dem widersprochen hätte. "Man befürchtet, daß ein Fernsehen, das auf die Einnahmen aus dem Werbefernsehen angewiesen ist, dann umfangreichere Fernsehzeiten für das Werbefernsehen beanspruchen würde. Und das widerspricht den Auffassungen der Ministerpräsidenten, auch der Kirche und der Gewerkschaften, weil befürchtet wird, daß dann das ganze Programm eindeutig oder einseitig dadurch bestimmt wird, daß man ein möglichst werbewirksames Programm zu gestalten versuche oder gestalten muß." [2] Auch meldeten die Ministerpräsidenten erhebliche Zweifel an der Verläßlichkeit der Statistiken an, die die Zeitungsverleger in ihrer Denkschrift präsentiert hatten. Sie waren der Ansicht, daß die Fernsehwerbung die Grenzen ihres Wachstums erreicht habe oder in Kürze erreichen würde und somit eine weitergehende Bedrohung der Anzeigenerlöse von Tageszeitungen durch das Werbefernsehen nicht existiere. "Wir haben auch den Eindruck, daß sich die Einnahmen aus dem Werbefernsehen gerade bei den Rundfunkanstalten und gerade bei der Mainzer Anstalt, dem durch die

---

1) Vgl. Zinn, a.a.O.

2) Ebenda

Begrenzung der Sendezeiten festgelegten Rahmen genähert haben, so daß weder absolut noch relativ Steigerungen der Einnahmen aus dem Werbefernsehen bei den Anstalten zu erwarten sind, und wir haben ferner den Eindruck, daß das Anzeigengeschäft, soweit die mittleren und kleineren Zeitungen betroffen sind, zu gewissen Illustrierten oder großen Tageszeitungen in sehr hoher Auflage abzuwandern im Begriffe ist." [1)]

Die Zeitungsverleger waren höchst überrascht, als die Ministerpräsidenten ihren Vorschlag aus rechtlichen und wirtschaftlichen Gründen ablehnten und den Entschluß faßten, auf die Untersuchungsergebnisse der inzwischen eingesetzten Michel-Kommission zu warten, bevor irgendwelche Änderungen an der Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Bundesrepublik unternommen wurden. In einer recht scharfen Erklärung erwiderte der Präsident des BDZV, Betz, die Verleger hätten erwarten können, daß man sich weiter mit ihren Vorschlägen oder anderen Vorschlägen für eine Beteiligung der Presse am Fernsehen beschäftigte. Die Ansicht, der Vorschlag des BDZV sei mit dem Staatsvertrag über das ZDF unvereinbar, wurde zurückgewiesen, und Betz meinte, daß es lediglich am guten Willen der Ministerpräsidenten mangele, den Staatsvertrag entsprechend den Vorschlägen des BDZV anzuwenden. Der Präsident des BDZV hielt den Ministerpräsidenten der Länder und den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten weiterhin vor, daß sich die Verleger zwar damit begnügten, auf die Ergebnisse der Michel-Kommission zu warten, wohingegen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch die Vorbereitung der dritten Programme vollendete Tatsachen schaffen wollten. [2)]

---

1) Zinn, a.a.O.

2) Vgl. ZVZV, Heft 6, 1965, S. 206

3.3. Der Entwurf eines Gesetzes zum Verbot von Werbesendungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten

Mit der Ablehnung des BDZV-Vorschlags waren die Möglichkeiten der Zeitungsverleger ausgeschöpft, über die Ministerpräsidenten die von ihnen erstrebte Beteiligung am Fernsehen zu erreichen, soweit diese Möglichkeit unter realistischer Einschätzung der Gegebenheiten überhaupt jemals existierte. In einer neuen Variante der Kampagne wurde der Bundestag zu einem Forum, in dem der Kampf um ein privates Fernsehen ausgetragen werden sollte, obwohl dem Bund die Kompetenz in Rundfunkfragen laut Verfassungsgerichtsurteil nicht zustand und die Bundesregierung selbst schon früher auf die Zuständigkeit der Länder hingewiesen hatte. Die Verleger sahen noch eine Chance darin, daß sie den Fragenkomplex der Rundfunkwerbung zum Recht der Wirtschaft erklärten, womit doch der Deutsche Bundestag zu einem kompetenten Organ für eine Gesetzesänderung werden sollte. Kristallisationspunkt verlegerischer Aktivitäten im Deutschen Bundestag war der Hamburger CDU-Abgeordnete Erik Blumenfeld, der im Bundestag eine ähnliche Funktion ausübte wie der bezahlte Springer-Berater Schwinkowsky im Landtag von Schleswig-Holstein. Er warb um Unterstützung der Verlegerforderungen und nutzte die sich ihm als Bundestagsabgeordneten bietenden Möglichkeiten für deren Erfüllung. Nach dem gescheiterten Angriff der Verleger auf das ZDF gelang es den Abgeordneten Blumenfeld und Martini, beide CDU, die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag zur Einbringung eines Gesetzesentwurfs zu veranlassen, der den öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten ihre Werbetätigkeit untersagte. Die FDP-Fraktion schloß sich diesem Entwurf an, und am 8. März 1965 brachten die beiden Fraktionen den Entwurf im Bundestag ein. Man geht gewiß nicht fehl in der Annahme, daß zwischen der Ablehnung des BDZV-Vorschlags und der Einbringung des genannten Gesetzentwurfs ein enger Zusammenhang bestand. [1)]

---

1) Vgl. BT-Drucksache IV/3156

Es wäre aber unwahrscheinlich, daß die neue Strategie der Zeitungsverleger in den wenigen Wochen zwischen Ablehnung des Vorschlags und Einbringen des Antrags durch die Fraktionen der CDU/CSU und FDP entwickelt worden wäre.

Hierfür spräche zwar die Kürze des Gesetzestextes sowie seine ungeklärte Verfassungsmäßigkeit. Vermutlich verfuhren die Verleger jedoch mehrgleisig. Die erheblichen rechtlichen Bedenken, auf die der Entwurf stieß, sind ein Indiz dafür, daß eben dieses Mittel erst an zweiter Stelle eingesetzt wurde, nachdem der Weg über die Zustimmung der Ministerpräsidenten zu den Plänen der Zeitungsverleger nicht zum Erfolg geführt hatte.
Eine Regelung, in der den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten das Werbefernsehen verboten und den Zeitungsverlegern übertragen werden würde, hatte Blumenfeld schon Anfang 1964 vorgeschlagen. Der "Rundfunkspiegel des Deutschen Industrieinstituts" kommentierte damals die Vorschläge Blumenfelds folgendermaßen: "Diese Stellungnahme ist geeignet, die mehrschichtigen Probleme der Massenmedien zu komplizieren und durch vereinfachende Gleichsetzung von Fernsehwerbung und Wettbewerbsverzerrung falsche Wegweiser aufzustellen." [1]

Die Berichterstattung und Kommentierung der Aktivitäten der Bundestagsabgeordneten Blumenfeld und Marini waren in dem Organ des BDZV erwartungsgemäß positiver, wobei gleichzeitig die Mehrgleisigkeit verlegerischen Vorgehens deutlich wurde. Mehrere Monate, bevor der Gesetzentwurf zum Verbot von Werbesendungen in öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten eingebracht wurde, berichtete das Organ des BDZV darüber, daß in Kreisen der kulturpolitisch interessierten Bundestagsabgeordneten der CDU ein Gesetzentwurf erwogen werde, der den Charakter der öffentlich-rechtlichen Anstalten wieder voll herstellen und den Wettbewerb entzerren sollte. [2] Vorsitzender des kultur-

1) fff-press, Werbung in Funk und Fernsehen, Nr. 9, 13. Jg., 12. 3. 1964, S. 49

2) Vgl. ZVZV, Nr. 45, 1964, S. 2012

politischen Ausschusses der CDU/CSU-Fraktion war der Abgeordnete Martini. Im gleichen Artikel wurde deutlich,daß man angesichts der Haltung der Länder sich nicht mehr viel von den Ergebnissen der Untersuchung versprach, auf die man ursprünglich so große Hoffnungen gesetzt hatte und auch kaum noch mit einer den Wünschen der Verleger entsprechenden Regelung der Trägerschaft des ZDF rechnete.

Es war offenkundig, daß die Zeitungsverleger und die Bundestagsabgeordneten, die diesen Gesetzentwurf eingebracht hatten, in dem von einem Verlegerfernsehen nicht die Rede war, es von Anfang an auf die Errichtung eines solchen abgesehen hatte. Für sich selbst gesehen entsprach der Entwurf weder den Interessen der werbetreibenden Wirtschaft noch denen der Zeitungsverleger. Man bemühte sich sogar, das Einbringen des Entwurfs als eine Prinzipienfrage darzustellen und nicht als ein Eingehen der CDU/CSU- sowie der FDP-Fraktion auf die Forderungen der Zeitungsverleger angesichts des bevorstehenden Wahlkampfes. Blumenfeld behauptete, man wollte verhindern, daß der Staat in Form der öffentlich-rechtlichen Anstalten seinen Bürgern in erwerbswirtschaftlichem, gewinnbezogenem Wettbewerb entgegentrat. "Das neue Gesetz soll einen wirtschafts- und staatspolitischen Grundsatz verwirklichen bzw. wieder verwirklichen, nämlich daß öffentlich-rechtliche oder - wenn Sie so wollen - staatliche Organisationen oder Körperschaften sich nicht privatwirtschaftlich betätigen." [1)]
Es wurde jedoch gleichzeitig klar, warum zu dem Mittel des Gesetzentwurfs gegriffen wurde und wer davon in erster Linie profitieren sollte. "Wir bringen den Gesetzesentwurf jetzt ein, nachdem sich herausgestellt hat, daß die Länder wie auch die Rundfunkanstalten nicht bereit waren, etwa die Vorschläge der Zeitungsverleger als erste Interessengruppe zur Teilnahme am Fernsehen anzunehmen." [2)]

---

1) Blumenfeld in: ZVZV, Heft 12, 1965, S. 438

2) Blumenfeld, ebenda

In einzelnen Landtagen kam es zu Anfragen, wie nach der Verabschiedung des eingebrachten Gesetzentwurfes die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Anstalten sichergestellt werden sollte. [1] In seiner Beantwortung der Anfrage bekräftigte der Ministerpräsident des Saarlandes, Röder, die Ansichten der Ministerpräsidenten der Länder, daß der Bundestag in dieser Frage nicht zuständig sei. Er war zuversichtlich, daß der Entwurf scheitern würde, und so schien es ihm nicht notwendig, Maßnahmen zur Sicherung der Finanzen des Saarländischen Rundfunks zu übernehmen. "Die Regierung des Saarlandes ist der Überzeugung, daß der in dieser Vorschrift (Gesetz über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland, d. Verf.) zum Ausdruck gekommene Rechtsstandpunkt vom Parlament und Regierung (des Saarlands, d. Verf.) sich im weiteren Gesetzgebungsverfahren im Bundestag und Bundesrat durchsetzen wird. Deshalb scheint es hier nicht erforderlich, konkrete Maßnahmen zu treffen für den Fall, daß der Entwurf Gesetz wird." [2] Diese Ansicht wurde unterstützt durch eine Reihe von Rechtsgutachten, deren Tenor insgesamt darauf hinauslief, daß der Bund keine Zuständigkeit in Fragen des Werbefernsehens besäße und ein Gesetz, das der Bundestag zu dieser Frage verabschiede, verfassungswidrig sei. "Zusammenfassend kommt man daher zu dem Ergebnis: Der Bund ist für das geplante Verbot einer Fernsehwerbung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht zuständig... Ein Bundesgesetz, durch das den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (des Landesrechts) das Werbefernsehen verboten würde, wäre verfassungswidrig." [3]

---

1) Vgl. Große Anfrage der SVP/CVP Landtagsfraktion, betreffend die Gefährdung des Haushalts des Saarländischen Rundfunks vom 8. März 1965

2) Beantwortung der Großen Anfrage der SVP/CVP Landtagsfraktion vom 8. März 1965 durch Ministerpräsident Dr. Röder in der 60. Landtagssitzung vom 5. Mai 1965, in: Rundfunkanstalten und Tageszeitungen, Bd. 2, a.a.O., S. 75

3) Fröhler, Ludwig: Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für ein Verbot des Werbefernsehens durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten; Beiträge zum Rundfunkrecht, Bd. 6, Alfred-Metzner-Verlag, Frankfurt/M., Berlin, S. 28; siehe dazu auch Arndt, Adolf: Das Werbefernsehen als Kompetenzfrage, in: Juristenzeitung 1965, S. 337 f.; Gross, Rolf: Zur Zulässigkeit eines bundesgesetzlichen

In einer Rundfunkerklärung und in einem Schreiben an die Bundestagsfraktionen der im Bundestag vertretenen Parteien sprach der Vorsitzende der ARD, der Intendant des Hessischen Rundfunks, Hess, die Probleme an, die mit dem Gesetzentwurf verbunden waren. [1] Dabei versuchte Hess, die Vorwürfe der Zeitungsverleger weitgehend zu entkräften, wobei seine Ausführungen später durch die Untersuchungsergebnisse der Michel-Kommission bestätigt werden sollten. [2] Gleichzeitig wies Hess auf die verfassungsrechtliche Problematik der mangelnden Kompetenz des Bundes in Fragen der Fernsehwerbung hin. [3]

Es scheint, als hätte der von Blumenfeld, Martini und anderen initiierte Gesetzentwurf zu einem Verbot des Werbefernsehens der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten doch nicht den Rückhalt bei der Bundesregierung und der Bundestagsfraktion der Unionsparteien gehabt, wie Blumenfeld in der Öffentlichkeit glaubhaft machen wollte. [4] Der Entwurf wurde im Parlament trotz des nahen Endes der Legislaturperiode nicht sonderlich schnell behandelt und kam über Ausschußberatungen nicht hinaus. Er wurde im nächsten Deutschen Bundestag nicht wieder eingebracht.

Es bleibt die Frage, warum überhaupt ein Gesetzentwurf vorgelegt wurde, zu dem die herrschende Rechtslehre so einhellig die Auffassung vertrat, daß er verfassungswidrig sei und dem deshalb von Anfang an kaum Erfolgschancen einzuräumen waren. Möglicherweise rechneten selbst die Zeitungsverleger und die Initiatoren des Gesetzentwurfes nicht mit seiner Verabschiedung und betrachteten den ganzen Vor-

---

Verbots der Werbesendungen im Funk und Fernsehen, in: Die öffentliche Verwaltung, 1965, S. 433 ff.; Schneider, Hans: Werbesendungen der Rundfunkanstalten als Gegenstand eines Bundesgesetzes, in: NJW 1965, S. 937

1) Vgl. Schreiben von Hess an die drei Bundestagsfraktionen vom 8. März 1965, in: Hinweisdienst Nr. 24 vom 15. 3. 1965

2) Vgl. ebenda

3) Vgl. ebenda, S. 6

4) Vgl. Der Spiegel, Heft 42, 1964, S. 39

gang eher als Drohung gegenüber den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die angesichts der sich abzeichnenden Möglichkeit des völligen Versiegens ihrer Finanzquellen aus Werbeeinnahmen doch noch zu einer Einigung mit den Zeitungsverlegern bewegt werden sollten. Blumenfeld sagte selbst hierzu: "Allerdings besteht noch die Möglichkeit, daß es nicht erst zu einer Debatte über das gesetzliche Verbot des Werbefernsehens kommt. Wenn nämlich Fernsehanstalten und Verleger doch noch eine Einigung erzielen, würden die Koalitionsparteien ihren Gesetzentwurf sicherlich zurückziehen." [1]

3.4. Differenzen innerhalb des Verlegerverbandes

Die an der Errichtung eines kommerziellen Verlegerfernsehens interessierten Zeitungsverleger waren stets bemüht, den Eindruck zu erwecken, als handelten sie im Interesse aller Zeitungsverleger, als verträten sie deren Interessen und als stünde die gesamte bundesdeutsche Verlegerschaft hinter ihren Forderungen. Zu Zeiten, als es nur die "Pressevereinigung für neue Publikationsmittel" war, die sich für eine Beteiligung der Verleger an einem kommerziellen Fernsehen einsetzte, ließ sich dieser Anspruch nur schwer realisieren. Schließlich hatte sie streckenweise lediglich 80 Mitglieder, wobei diese bezeichnend für ihre Relevanz eine Auflage von rund 11 Mio. Tageszeitungen repräsentierten.
Bemerkenswerterweise waren auch Verlage, die Organisationen angehörten, die bekanntermaßen gegen das kommerzielle Fernsehen eingestellt waren, Mitglieder der Pressevereinigung. Die Pressevereinigung konnte die SPD-eigene "Hannoversche Presse" sowie den gewerkschaftlichen "Bund Verlag" zu ihren Mitgliedern zählen. [2]

---

1) Blumenfeld, in: ZVZV, Nr. 12, 1965, S. 439

2) Vgl. Pressevereinigung für neue Publikationsmittel e.V., Mitgliederrundschreiben 1962, Frankfurt/M., den 30. Nov. 1962

Die Mitgliedschaft des "Bund-Verlags" resultierte noch aus der Zeit der Freies Fernsehen GmbH. Die FFG war durchaus um eine gewisse Pluralität innerhalb ihrer Organisation bemüht, und der "Bund Verlag" war der einzige Verlag aus dem Bereich der Gewerkschaften, der bereit war, bei der FFG als Anteilzeichner aufzutreten. [1)]

Die Pressevereinigung hatte nach dem Urteilsspruch des BVG 1961 ihre Forderungen nach einem Verlegerfernsehen oder wenigstens einer Beteiligung der Verleger beim Fernsehen, in Anbetracht der Entsheidungsgründe des Gerichts wesentlich zurückgeschraubt und nur noch einen Anspruch auf die Gestaltung der "Tagesschau" angemeldet. Diese Reduzierung ihrer Forderung hatte nach Auskunft Merkels rein taktischen Charakter. Die grundsätzliche Forderung nach einem Fernsehprogramm für die Zeitungsverleger blieb weiterhin bestehen. [2)] Erst mit der späteren Intensivierung der Fernsehkampagne der Zeitungsverleger über den Dachverband der Verlegerorganisationen, bei der Springer eine wesentliche Rolle spielte, wurden die oben im einzelnen dargestellten Vorwürfe der Wettbewerbsverzerrung etc. kraftvoll vertreten und die Forderung nach Übernahme eines gesamten Fernsehprogramms durch die Zeitungsverleger entwickelt. Erst, nachdem Zeitungsverleger mit Fernsehaspirationen im Präsidium des Verlegerverbandes eine Mehrheit hatten und im Namen des Verbandes und somit der in ihm organisierten Verlegerschaft sprechen konnten, war der mißliche Zustand aufgehoben, in dem man immer dem Vorwurf der Interessengebundenheit ausgesetzt war, den auch Merkel oft bedauert hatte. [3)]

Wenn es den zum kommerziellen Fernsehen drängenden Zeitungsverlegern gelungen war, im Namen des BDZV zu sprechen und

---

1) Vgl. Merkel, Joseph: Anmerkungen zum Rundfunkwesen, Eine Auswahl aus zwölf Jahren, 1952 - 1964, Nürnberg 1965, Privatdruck

2) Vgl. ebenda, S. 116

3) Vgl. ebenda, S. 114 f.

dadurch den Anspruch zu erheben, im Namen aller Verleger zu sprechen, bedeutete das jedoch noch nicht, daß die gesamte bundesdeutsche Verlegerschaft die Vorwürfe und Forderungen des BDZV gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Fernsehen in der gleichen Schärfe und Härte teilte bzw. unterstützte.
Zu dem Zeitpunkt, als die Kampagne des BDZV von Großverlegern,wie Springer, Betz etc., begonnen wurde, um angeblich die Interessen aller Zeitungsverleger zu schützen, kam es zwischen dem Hessischen Rundfunk und dem Verband Hessischer Zeitungsverleger e.V. zu einer Vereinbarung, nach der die Interessen der hessischen Zeitungsverleger durch Kooperation und Absprachen mit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt gewahrt werden sollten und nicht durch die Errichtung eines Verlegerfernsehens. [1] Sie zeigte, daß es in den Verlegerkreisen ganz erhebliche Differenzen darüber gab, wie die Interessen der Verleger am besten zu wahren seien. Es gelang den Präsidialmitgliedern jedoch lange Zeit, mit Einheitsappellen und mit Hilfe der Organisationsstruktur des Verlegerverbandes nach außen hin ein Bild der Geschlossenheit und der einmütig erhobenen Forderung nach einem Verlegerfernsehen zu vermitteln. Diese Einheitsfront von Zeitungsverlegern brach erst zusammen, als die Ministerpräsidenten der Länder nicht auf den Vorschlag des BDZV zur Übernahme des ZDF eingingen.

In einem Leitartikel seiner Zeitung nahm der Verleger des "Darmstädter Echo", Hans Reinowski, der gleichzeitig Vorsitzender des Verbandes hessischer Zeitungsverleger e.V. war, Stellung zu dem von den Koalitionsfraktionen eingebrachten Gesetzentwurf zum Verbot der Werbung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Reinowski wies darauf hin, daß die Verabschiedung des Entwurfs einigen wenigen Großverlegern dienlich sein würde und der BDZV, der

---

1) Vereinbarung zwischen dem Verband Hessischer Zeitungsverleger e.V. und dem Hessischen Rundfunk über die Gründung eines Arbeitskreises "Rundfunk und Presse" vom 9. 12. 1963, in: Rundfunkanstalten und Tageszeitungen, Bd. 1, S. 150 f.

sich in ihren Händen befand, einen erstaunlichen Sieg errungen haben würde. Gleichzeitig hob er jedoch hervor, daß sich eine große Zahl von Zeitungsverlegern nicht mit den Zielen des BDZV identifizierte. "Sollte der Wille der gegenwärtigen Regierungsmehrheit geschehen; sollte der Gesetzentwurf gegen die heutige Rundfunkordnung tatsächlich eines Tages Rechtskraft erlangen, so hätte zwar die Bonner Regierungskoalition gegen die - ihr in ihrer Unabhängigkeit von Bonn unbequemen - Länderrundfunkanstalten einen beachtlichen Erfolg davongetragen. Desgleichen wäre den verfassungsrechtlichen Grundsätzen, der nach dem Urteil des OLG München im Jahre 1957 von Zeitungsverlegern und Wirtschaftlern gegründeten und nach der Pleite der Gesellschaft "Freies Fernsehen" im Jahre 1960 weiterentwickelten "Pressevereinigung für neue Publikationsmittel" weitgehend Genüge getan. Auch einer Reihe von Großverlegern der Tagespresse wäre vermutlich mit dem neuen Gesetz gedient. Aber zugleich hätte der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e.V. zwar in bester Absicht und Überzeugung, aber trotzdem einen entscheidenden Sieg gegen die lebenswichtigen Interessen der übergroßen Mehrzahl seiner Mitglieder in den Landesverbänden erfochten." [1)]

In dem Artikel wurde deutlich, warum die große Mehrzahl der bundesdeutschen Zeitungsverleger der Kampagne des BDZV ihre Unterstützung gab, obwohl sich ihre eigenen Vorstellungen zur Existenzsicherung von Tageszeitungen durchaus von denen der Verbandsführung unterschieden. Der Grund ist in der Trennung zwischen Beschlußkörperschaften des Verbandes und den Mitgliedern zu sehen sowie in den finanziellen Erwartungen, die Repräsentanten der hohen Beschlußgremien des Verbandes bei einzelnen Verlegern wecken konnten. Hierbei wurde deutlich, daß es die Gelder aus der Fernsehwerbung waren und nicht das Prinzip, wie es Springer vor den Delegierten des BDZV 1961 dargestellt hatte, die die Mitglieder zur Untersützung der von einigen Großverlegern

---

1) Vgl. Reinowski, Hans: Ein Sprung ins Ungewisse, Darmstädter Echo vom 23. 3. 1965, in: Rundfunkanstalten und Tageszeitungen, Bd. 1, S. 297 - 98

geprägten Verbandspolitik bewegten. "Die Sprecher der Beschlußkörperschaften des Bundesverbandes deutscher Zeitungsverleger haben den Vertretern der Landesverbände immer die Möglichkeiten vor Augen geführt, die durch Hörfunk und Fernsehen betriebene Werbung in ihre Hände allein zu bringen. So ehrlich und hoffnungsfroh, wie diese Überzeugung vorgetragen worden ist, wurde sie von der Mehrheit in den Entschlußkörperschaften geglaubt und weitergetragen. Warnungen wurden als störend empfunden. Einmütigkeit, Geschlossenheit und Loyalität wurden angesichts dieser 'Sternstunde für die deutsche Tagespresse' den Zeitungsverlegern abgefordert und öffentlich deklariert. Der Sieg war zum Greifen nahe." [1] Daß es zu einer solchen Loyalität in dem Verband kam, war nach Ansicht von F.K. Maier auch auf die Überredungskunst von Axel Springer zurückzuführen. [2] Reinowski sah keine generelle Interessenidentität zwischen dem Präsidium des BDZV und den vielen regionalen und Lokalzeitungen, für deren Interessen es sich angeblich einsetzte. "Die Mehrzahl der Zeitungsverleger in der Bundesrepublik Deutschland hat die von dem Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger getragene, gegen das ständig erweiterte und im Tempo gesteigerte Vordringen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf dem Werbemarkt gerichtete Verbandspolitik in erster Linie immer als eine Präventivpolitik aufgefaßt, durch die den öffentlich-rechtlichen Körperschaften für Rundfunk und Fernsehen der moralische und juristische Zwang auferlegt werden sollte, 'die Kirche im Dorf zu lassen'. An Machtkämpfen, die auf Biegen und Brechen gingen, war nur wenigen Zeitungsverlegern gelegen." [3]

In dem Verbot von Werbesendungen durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und durch die Privatisie-

---

1) Reinowski, H., a.a.O., S. 298

2) Vgl. Interview F.K. Maier, Berlin, März 1972

3) Reinowski, a.a.O., S. 298

rung der Fernsehwerbung sah Reinowski gerade das Gegenteil der angeblichen Intentionen, nämlich eine erhebliche Gefahr für die regionale und lokale Tageszeitung. "Auf keinen Fall aber ist der jüngste Vorstoß der Regierungsparteien gegen die Werbetätigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ein Stück auf dem Wege zu einer materiellen Sicherung der Zeitungsverlage der Tagespresse und damit der Pressefreiheit in der Bundesrepublik Deutschland. Er eröffnet - falls er einst Rechtskraft erlangen sollte - dem nicht zur Rücksicht auf öffentliche Pflichten und Aufgaben gezwungenen, nicht an verfassungspolitische, grundrechtliche Ideen gebundenen Gewinnstreben der neu in die Werbewirtschaft strömenden Finanzkräfte alle Türen und Toren zum Markt. Die Folgen einer solchen Entwicklung wären für die regionale und lokale Heimatpresse nicht abzusehen." [1)]

Reinowski hielt sich in allgemeinen Formulierungen und sprach nur vage von den "neu in die Werbewirtschaft strömenden Finanzkräften", und es blieb unklar, ob er den Einzug einer Vielzahl von wirtschaftlich interessierten Gruppen ins Werbefernsehen befürchtete, die keine Veranlassung haben würden, auf die Belange der Tagespresse Rücksicht zu nehmen, oder ob er eine Vorherrschaft der großen Zeitungsverlage argwöhnte, die für die regionale und lokale Presse nicht weniger verhängnisvoll geworden wäre. Da die Initiatoren des Gesetzentwurfs niemals ein Hehl daraus gemacht hatten, wer nach ihren Vorstellungen die Fernsehwerbung gestalten sollte, konnte davon ausgegangen werden, daß Reinowski und mit ihm andere Verleger eine Vorherrschaft der Großverleger in einer Fernsehgesellschaft von Zeitungsverlegern befürchteten.

Wenige Tage später in einem weiteren Artikel seiner Zeitung wurde Reinowski deutlicher. In seinen Ausführungen über "das heutige Gefüge des Pressewesens" [2)] wich Reinowski

---

1) Reinowski, a.a.O., S. 299

2) Ders.: Pressestruktur und Verfassungsauftrag, in: Darmstädter Echo vom 27. 3. 1965, a.a.O., S. 322

ganz erheblich von der Darstellung der Denkschrift des BDZV ab, indem er die Rolle der Straßenverkaufszeitung angemessen charakterisierte und auf die Gefahren der Pressekonzentration hinwies. Auch bezweifelte er die grundlegenden Thesen der Argumentation des BDZV bezüglich der angeblich gesetzwidrigen Übergriffe der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf den Werbemarkt und die daraus angeblich resultierende Existenzgefährdung der Tageszeitungen. [1] Für Reinowski ging eine Gefahr für die Existenz der regionalen und lokalen Presse gerade durch die Großverleger aus, und besonders durch den Axel-Springer-Verlag. "Was wird wenn sich etwa innerhalb der bundesrepublikanischen Presse selber 'unerwünschte Machtkonzentrationen' bilden...? Gibt es nicht schon heute Situationen, in denen die Führer der großen demokratischen Parteien bei gewissen politischen Entscheidungen sorgenschwer nach dem Hamburger Pressemagnaten Axel Caesar Springer schielen, um im voraus zu erwägen, was dieser mächtige Mann wohl seine 'Bild-Zeitung', seine 'Welt', sein 'Hamburger Abendblatt' oder seine Millionenzeitschrift 'Hör Zu' zu solchen Entscheidungen sagen lassen wird?

Diese Fragen stellen sich dem Beobachter bei dem Vorstoß der Bonner Regierungskoalition im deutschen Bundestag gegen den Werbefunk und das Werbefernsehen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Es ist nicht recht glaubwürdig, daß dieser Vorstoß als ein Versuch gedacht worden ist, die Tagespresse und mit ihr die Pressefreiheit in der Bundesrepublik Deutschland zu sichern. Wahrscheinlich haben die Regierungsparteien bei ihrem Manöver ganz andere Ziele im Auge gehabt. Hingegen wird kein Mensch dem Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger die Aufrichtigkeit seiner Überzeugung bestreiten, mit seiner Kampagne gegen die Wirtschaftswerbung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten tatsächlich eine weitgehende Sicherung der heutigen Pressestruktur im Sinne des Bundesgesetzes und

---

1) Vgl. Reinowski, a.a.O., S. 323

BGH anzustreben. Es fragt sich nur, ob der bestrittene Weg nicht genau in die entgegengesetzte Richtung führt." [1]

Gestützt in seiner Haltung durch einen Beschluß der hessischen Zeitungsverleger vom 8. April 1965, legte Reinowski dem Hauptausschuß des BDZV am 21. Mai die von ihm verfaßte Schrift "Hörfunk, Fernsehen, Tagespresse eine Darstellung aus hessischer Sicht" vor. [2] Reinowski beschränkte sich nicht nur darauf, seinen Dissenz dem Verband kundzutun, sondern er verschickte die Broschüre an eine Reihe von Stellen und Personen außerhalb des Verbandes, die mit der Frage der Organisation des Rundfunks und dem Verhältnis Rundfunk - Tagespresse beschäftigt waren. Dadurch bezog er eine offen konträre Haltung zu dem Präsidium des BDZV.
Unter Aufrechterhaltung der Ansicht, daß sich Rundfunkanstalten und Tageszeitungen in einem Wettbewerbsverhältnis bewegten und daß dieser Wettbewerb zugunsten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verzerrt sei [3], unterzog Reinowski die Argumentation und die Aktivitäten der Fernsehverleger einer harten Kritik. Er wies auf die führende Rolle des Nürnberger Verlegers Merkel hin, dessen Bestreben es seit jeher gewesen war, die öffentlich-rechtliche Struktur des Rundfunks aufzubrechen und dem es erst beim zweiten Anlauf gelang, mit einem "Husarenritt" [4] das Präsidium des BDZV zu erweitern. Merkel ließ es dann so besetzen, daß sich der Dachverband der Zeitungsverleger nach seiner Niederlage im Streit um die Werbesendungen des Bayrischen Rundfunks vor dem OLG München 1957 erstmals wieder in die Frage des Verhältnisses zwischen Rundfunkanstalten und der Tagespresse einschaltete. Aus den Äußerungen Reinowskis geht hervor, daß ein großer Teil der bundesdeutschen Zeitungsverleger durchaus nicht mit dem von dem Prä-

---

1) Reinowski, a.a.O., S. 323 f.

2) Vgl. ders.: Hörfunk, Fernsehen..., a.a.O.

3) Vgl. ders., a.a.O., S. 26

4) Vgl. ebenda, S. 71

sidium ihres Dachverbandes eingeschlagenen Kurs übereinstimmte. Aber das neue Präsidium ergriff sehr bald die Initiative, indem es sich als Fürsprecher der gesamten Presse für eine Übertragung der Fernsehwerbung an die Zeitungsverleger einsetzte. "Zwar hatte diese Delegiertenversammlung (15. Mai 1963 - Erweiterung des Präsidiums - d. Verf.) noch eine Entschließung angenommen, deren Kernsatz lautete: 'Es ist Aufgabe der Landesverbände und nicht des BDZV, eine etwaige Mitwirkung der Tagespresse am dritten regionalen Fernsehprogramm zu betreiben', aber im Hinblick auf das Erste und Zweite Fernsehen war bald eine Vehemenz und Dynamik zu verspüren, die den Hauptausschußmitgliedern und Delegierten den Atem verschlug." [1] Reinowski hatte schon in seinen Artikeln auf die Differenzen zwischen den Beschlußgremien des BDZV und den einzelnen Verbänden und ihren Mitgliedern hingewiesen sowie auf die unterschiedlichen Ansichten darüber, wie die lokale und regionale Presse am besten vor den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten geschützt werden könnte. Im Gegensatz zu der totalen Konfrontation, die der BDZV in der Frage des Werbefernsehens eingeschlagen hatte, hatte der Verband hessischer Zeitungsverleger im März 1964, als die Kampagne des BDZV auf vollen Touren lief, seinen Vorstand erneut beauftragt, auf der Basis der bisherigen Erfahrung eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem Hessischen Rundfunk anzustreben, deren Ziel ein Interessenausgleich zwischen dem Hessischen Rundfunk und den hessischen Tageszeitungen war. [2]
Der lose, aber doch verbindliche Interessenausgleich zwischen der Rundfunkanstalt und den Tageszeitungen schien den hessischen Zeitungsverlegern besser geeignet, die Existenz ihrer Unternehmen zu sichern als die Pläne des Präsidiums des BDZV, die nach Ansicht Reinowskis eher dazu tendierten, die regionale Presse zu gefährden. [3]
Dieser Interessenausgleich stieß bei den Beschlußgremien

---

1) Reinowski, a.a.O., S. 68

2) Vgl. ebenda, S. 57 f.

3) Vgl. ebenda, S. 71 ff.

des BDZV, d.h. bei den in ihnen vertretenen Persönlichkeiten auf Widerspruch, und es wurde versucht, die Aktivitäten der einzelnen Landesverbände zu unterbinden. "Ich bitte Sie dringend, z.Z. verbindliche Verhandlungen mit den Rundfunkanstalten nicht zu führen." [1]
Das Präsidium wies die Verleger darauf hin, daß es sich in wichtigen Verhandlungen mit Parteien und Ministerpräsidenten befinde, über deren Verlauf und Inhalt die einzelnen Landesverbände und Mitglieder demnächst informiert werden sollten [2] und forderte von den Landesverbänden und von den einzelnen Mitgliedern "Einmütigkeit, Geschlossenheit, Solidarität und Loyalität auf der ganzen Linie" [3].
Diese gewünschte Loyalität wurde auch weitgehend erbracht. Zwar ließ sich der hessische Zeitungsverlegerverband nicht von seinem Kurs der Kooperation mit dem Hessischen Rundfunk abbringen, jedoch unterblieb die weitere öffentliche Kritik an den Plänen und Bestrebungen des BDZV. [4] Reinowski hatte z.B. Einwände gegen den Plan einer Übernahme des ZDF durch eine Gesellschaft der Zeitungsverleger geäußert. Seine Kritik blieb jedoch verbandsintern. "Die in den Beschlußkörperschaften geäußerten vagen Bedenken gegen diesen phatastischen Plan wurden mit ständigem Hinweis auf die jetzt dringlich erforderliche Einmütigkeit zerredet. Diese Bedenken richteten sich vor allem gegen die ruinösen Finanzvorschläge der Pläneschmiede. Immer haben die Zeitungsverleger betont, daß es ihnen trotz der guten Wirtschaftslage nicht möglich sei, genügend Reserven zu schaffen, um eine Rückläufigkeit der Wirtschaftslage ohne Gefährdung zu überstehen. Nun plötzlich sollten sie von sich behaupten, 250 - 300 Mio. DM zur Übernahme des Zweiten Fernsehens auf absehbare Zeit verkraften zu können. Wo

---

1) Rundschreiben des BDZV an die Landesverbände vom 9. Okt. 1964, zit. nach Reinowski, a.a.O., S. 58

2) Vgl. Rundschreiben des Präsidiums des BDZV vom 9. Okt. 1964, a.a.O.

3) Reinowski, a.a.O., S. 59

4) Sie wurde erst mit Reinowskis Veröffentlichung von "Hörfunk, Fernsehen, Tagespresse" wieder aufgenommen.

blieb da die Glaubwürdigkeit ihrer Argumente." [1] Reinowski sprach auch klar aus, wo die Pläne des BDZV das Licht der Welt erblickt hatten. "Die Pläne dazu waren unentgeltlich und ehrenamtlich im wesentlichen von den Fachleuten der Häuser Axel Springer, Anton Betz und Heinrich G. Merkel erarbeitet worden." [2]

Es ist unklar, warum Reinowski trotz seiner erheblichen Differenzen mit dem BDZV - bis auf einige Ausnahmen - es so lange unterließ, seine Bedenken öffentlich zu äußern. Sicherlich war auch er bereit, seinen Kollegen die gewünschte Solidarität zu erweisen. Ausschlaggebend war sicherlich auch die Tatsache, daß er die Erfolgschancen der Bestrebungen des BDZV seiner Schrift zufolge von Anfang an mit großer Skepsis betrachtete. Er hielt es für falsch, den mächtigsten bundesdeutschen Zeitungsverleger zum Fürsprecher der Zeitungsverlage zu machen, die gerade durch die Expansion des Axel Springer-Verlages bedroht wurden. [3]

Die Situation änderte sich grundlegend in dem Moment, als mit dem Gesetzentwurf zum Verbot der Werbesendungen durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten plötzlich auch andere Träger eines Werbefernsehens in Betracht kamen. Nach Auskünften eines der Initiatoren des Gesetzentwurfs war daran gedacht, durch dieses Verbot Möglichkeiten zu schaffen, durch die das Werbefernsehen und auch der gesamte Rundfunk privatisiert werden konnten. Auf der Liste von Organisationen und Gruppen, die für die Trägerschaft eines kommerziellen Werbefernsehens oder Rundfunkprogramms in Frage kamen, standen für Blumenfeld und seine Kollegen die Zeitungsverleger zwar an erster Stelle. [4] Als jedoch

---

1) Reinowski, a.a.O., S. 73

2) Ebenda, S. 72

3) Vgl. ebenda, S. 68 ff.

4) Vgl. Rede des Abgeordneten Blumenfeld, CDU/CSU, 1. Beratung des von der Fraktion der CDU/CSU und FDP eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes über Werbesendungen in Rundfunk und Fernsehen, Deutscher Bundestag, 174. Sitzung vom 19. März 1965, Stenogr. Sitzungsbericht, S. 8720 ff.

die Koalitionsfraktionen im Deutschen Bundestag in die Auseinandersetzung um die Organisation des Rundfunks eintraten, waren damit weitere Interessenten aufgetaucht, die es fraglich erscheinen ließen, ob es dem BDZV gelingen würde, andere Gruppen vom Zugang zum Werbefernsehen fernzuhalten. So gab es nun nicht nur zwei Kontrahenten, Verleger und Rundfunkanstalten, denn die Koalitionsfraktionen waren keine willenlosen Gehilfen des BDZV, sondern verfolgten ihre eigenen Interessen und hatten sich dahingehend geäußert. "Ich halte es für sehr notwendig, einen Zwang auszuüben, damit über die zukünftige Organisation und Reform unseres gesamten Rundfunk- und Fernsehwesens gesprochen wird. Der Bundesgesetzgeber ist es wirklich leid, wie bisher als eine Art Paria behandelt zu werden. Wir wollen endlich mittelbar am Verhandlungstisch sitzen." [1)]

Solche und ähnliche Äußerungen Blumenfelds schienen durchaus darauf hinzudeuten, daß die CDU/CSU über die Regelung der Fernsehwerbung doch noch das durchsetzen wollte, was ihr durch den Spruch des BVG vom 28. 2. 1961 versagt worden war: den Einfluß auf den Rundfunk. Reinowski sagte dazu: "Da dieses Bemühen auf dem scheinlegalen Verwaltungswege des Alt-Bundeskanzlers Dr. Konrad Adenauer gescheitert ist, versuchen die Regierungsparteien unter dem Bundeskanzler Prof. Dr. Ludwig Erhard, ihr Ziel durch eine teilweise Privatisierung des Rundfunks und des Fernsehens zu erreichen." [2)]
Reinowski meinte, daß eine derartige Kooperation mit der Bundesregierung die Verleger unglaubwürdig machte, wenn sie den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ständig ihre angebliche Staatsnähe vorwarfen. Eine Reihe von Verlegern dürften es auch mit höchster Skepsis verfolgt haben, daß der BDZV bei dem "geplanten Zugriff auf Hörfunk und Fernsehen" die Regierungsparteien "als Bundesgenossen" [3)] be-

---

1) Blumenfeld, Erich, in: Der Spiegel vom 24. 3. 1965

2) Reinowski, a.a.O., S. 78

3) Ebenda, S. 79

trachtete. Schließlich hatte es in der Freies Fernsehen GmbH erhebliche Spannungen gegeben, als es den Einfluß der Bundesregierung auf das zweite Programm zu klären galt.

Am gefährlichsten für die Bestandssicherung der regionalen und lokalen Presse schien Reinowski die Tatsache, daß der Gesetzentwurf zwar aus Anlaß der angeblichen Wettbewerbsverzerrungen zwischen Presse und Fernsehen eingebracht worden war, jedoch nach Ansicht der Initiatoren Rundfunk und Fernsehen generell zur Erzielung von Profiten freigegeben werden sollten. Bei dem Plan zur Übernahme des ZDF stand eine ausschließlich - und möglicherweise - von allen Zeitungsverlagen getragene Fernsehgesellschaft zur Diskussion, von der erwartet werden konnte, daß sie zu einem rücksichtslosen Konkurrenzkampf gegen die Tageszeitungen antreten würde, wenn es darum ging, Werbezeiten auszudehnen oder verstärkt in die regionale oder lokale Berichterstattung und damit regionale und lokale Werbung einzusteigen. Mit dem Gesetzentwurf der Koalitionsparteien war aber der erste Schritt in Richtung auf eine vollständige Kommerzialisierung des Rundfunks getan, die dann weitestgehend dem Einfluß der Zeitungsverleger entzogen wäre. In einer solchen Situation stand es kaum zu erwarten, daß kommerzielle Programmgesellschaften Rücksicht auf die wirtschaftliche Existenz von Tageszeitungen nehmen würden. Äußerungen Blumenfelds verdeutlichten, daß mit dem Gesetzentwurf nicht nur an die Zeitungsverleger gedacht war.
"Wir setzen ja jetzt nicht fest, daß ausschließlich und allein die Zeitungsverleger sich daran beteiligen. Es ist durchaus möglich, wenn nicht sogar wahrscheinlich, daß auch noch andere Gruppen an einer solchen kommerziellen Fernsehproduktionsgesellschaft Anteile erwerben." [1] Die sich abzeichnende vollständige Kommerzialisierung von Rundfunk und Fernsehen war für Reinowski eine viel größere Gefahr für den Bestand der regionalen und lokalen Tagespresse als die publizistische und werbende Tätigkeit der öffentlich-recht-

---

1) Blumenfeld, in: Der Spiegel, a.a.O.

lichen Rundfunkanstalten, die zwar ärgerlich, aber erträglich war. [1]

"Sollte der Wille der Regierungsparteien auf diesem Gebiete jemals in Erfüllung gehen, so werden die Zeitungsverleger in der Bundesrepublik Deutschland zu einem so verschwindend geringen Prozentsatz an den neuen Fernsehgesellschaften beteiligt sein, daß sie sich besser gestanden hätten, wenn sie vor Jahr und Tag die Angebote der öffentlich-rechtlichen Körperschaften auf Minderheitsbeteiligung und Mitspracherechte in deren Gesellschaft angenommen hätten... Dann wäre der privaten Wirtschaftswerbung in Hörfunk und Sehfunk die 'freie Wildbahn' des Werbemarktes geöffnet. Dann würde die 'Funkfreiheit' zum Ausbeutungsobjekt des zuströmenden Kapitals, dessen Eigentümer nicht - wie die Zeitungsverleger und die bisherigen Rundfunk- und Fernsehanstalten - zur Rücksicht auf öffentliche Aufgaben verpflichtet wären. Das alles geschähe im Namen, aber auch auf Kosten der Tagespresse, zu deren Schutze der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger und - auf sein Drängen hin - die Koalitionsparteien der Bundesregierung diese Entwicklung eingeleitet haben... Aus all diesen Gründen muß vom Standpunkt der Zeitungsverleger festgestellt werden, daß die heutige Ordnung des Funkwesens in den öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten vielleicht - nichts ist vollkommen in dieser Welt - verfassungsideologisch nicht ohne Schönheitsfehler, aber für den Bestand der Tagespresse und ihrer Struktur im Geiste des Grundgesetzes die denkbar beste, tragbarste und zuträglichste Lösung darstellt." [2]

Die Veröffentlichung von Reinowskis Schrift führte zu heftigen Auseinandersetzungen innerhalb des Verlegerverbandes. Der Hauptausschuß des BDZV nahm die Schrift mit "großem Befremden" zur Kenntnis und distanzierte sich davon, weil sie unwahre und unsachliche Behauptungen enthalte. [3]

---

1) Vgl. Reinowski, a.a.O., S. 24 ff.

2) Ebenda, S. 82 ff.

3) Vgl. Hinweisdienst der Werbung im Rundfunk GmbH Nr. 35 vom 5.6. 1965, S. B

Die oft beschworene Einheitsfront der Verleger, die, wie Reinowski dargelegt hatte, nicht so sehr auf Einmütigkeit, sondern auf der besonderen Verbandsstruktur basierte, war nach dem öffentlichen Auftreten Reinowskis zerbrochen. Besonders irritiert durch sein Vorgehen waren die Verlegerkollegen, die sich, nachdem ein mögliches Scheitern der Kampagne des BDZV in der Bundesrepublik abzusehen war, wieder in Berlin stärker engagiert hatten und inzwischen den Berliner Senat per Klage zur Erfüllung ihres alten und seit Jahren ruhenden Antrags auf Beteiligung am Fernsehen zwingen wollten. Gerade sie waren besonders verärgert, daß Reinowski in seiner Schrift die nicht angezweifelte schwierige wirtschaftliche Situation einer Reihe von Berliner Tageszeitungen nicht auf die Werbetätigkeit des Sender Freies Berlin zurückführte, wie es in der verbandsoffiziellen Version hieß, sondern den Grund für die Schwierigkeiten in der expansiven Tätigkeit des Springer-Konzerns sah und in der publizistisch und wettbewerbswirtschaftlichen Überbesetzung des West-Berliner Medienmarktes.[1] Die Reaktion der Berliner Verleger auf Reinowskis Schrift war so heftig, daß dieser sich veranlaßt sah, sie wider seine innere Überzeugung "förmlich" zurückzuziehen.[2] Die Berliner Verleger sahen in der förmlichen Zurücknahme des Kapitels eine Bestätigung ihrer Behauptung, daß dieses Kapitel "ganz klare Fehler"[3] enthielt. Zu der Zurücknahme sagte Reinowski: "In meiner Erklärung dazu ... heißt es wohlüberlegt und ausdrücklich ... förmlich zurückgezogen. Aus diesem Wortlaut geht hervor, daß die Zurücknahme nicht aus sachlichen Gründen erfolgt ist. Sie wurde auf damals einhelliges Verlangen aller Berliner Zeitungsverleger, mit denen sich alle Delegierten des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger solidarisierten, aus kollegialen und organisatorischen Gründen wider die innere Überzeugung des Unterzeichneten mit dem Vorbehalt "förmlich" zum Protokoll

---

1) Siehe Reinowski, a.a.O., S. 89 f.

2) Vgl. Brief Reinowskis an den Verf. v. 14. 2. 1972

3) Interview F.K. Maier, Berlin, Febr. 1972

gegeben." [1] Da Reinowski nach wie vor bei der Behauptung blieb, seine Ausführungen seien richtig, führten die verbandsinternen Spannungen soweit, daß im Juli 1965 ein Schlichtungsausschuß des BDZV sich mit Reinowskis Schrift befaßte. Auch hier wurde deutlich, daß aufgrund des Drucks der Berliner Zeitungsverleger nicht der Wahrheitsgehalt von Reinowskis Äußerungen überprüft wurde, sondern verbandspolitische Erwägungen im Vordergrund standen. [2]

Vermutlich bestanden die Berliner Verleger, die sich bezüglich eines Zugangs zum Fernsehen noch in Verhandlungen mit dem Berliner Senat befanden und durch Reinowskis Äußerungen eine "Schwächung und Gefährdung ihrer Verhandlungsposition gegenüber dem Berliner Senat befürchteten " [3] auf der Zurücknahme der Äußerungen, die sie betrafen. Es kann aufgrund der Ereignisse aber nicht angenommen werden, daß sie sich gegenüber den Ministerpräsidenten der Länder in einer so starken Verhandlungsposition fühlten, daß Reinowskis Äußerungen dieser Position nicht hätten schaden können. Der Schluß liegt somit nahe, daß viele von ihnen die Sache des kommerziellen Verlegerfernsehens bereits aufgegeben hatten.

3.5. Die Kommission zur Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit von Presse, Funk/Fernsehen und Film (Michel Kommission)

3.5.1. Die Einsetzung der Kommission und ihr Auftrag

Als ein Datum für das endgültige Scheitern der Kampagne des BDZV zur Beteiligung der Presse am Fernsehen kann der 25. Sept. 1967 betrachtet werden, an dem die vom Deutschen

---

1) Brief: Reinowski an den Autor, 14. 2. 1972

2) Vgl. Brief: Reinowski an den Autor, 3. 3. 1972

3) Ebenda

Bundestag eingesetzte Kommission zur Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit von Presse, Funk und Fernsehen und Film,[1] ihren Bericht mit seinen bekanntermaßen vernichtenden Aussagen über den Wahrheitsgehalt der verlegerischen Argumentation und Behauptungen vorlegte. Die Einsetzung und die verschiedenen Erwartungen, die in die Arbeit und die Ergebnisse der Kommission gesetzt wurden,[2] sollen hier kurz geschildert werden.

Die Einsetzung einer Untersuchungskommission und die Überprüfung der verlegerischen Vorwürfe gegen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten waren niemals eine der ersten Forderungen der Zeitungsverleger gewesen. Dies wird aus dem vorangeganenen sichtbar und aus den Arbeitsergebnissen der Kommission verständlich. Eine Untersuchung hatte für die Verleger nur dann einen Sinn, wenn sichergestellt war, daß sich die Ergebnisse mit ihren Forderungen decken würden.

Am 27. Juni 1963 schlossen sich alle Fraktionen im Bundestag einem Antrag an, der von den als Fürsprecher der Zeitungsverleger bekanntgewordenen Abgeordneten Martin (CDU) und Blumenfeld (CDU) u.a.m. eingebracht worden war. Darin wurde die Bundesregierung zur Einsetzung einer Untersuchungskommission aufgefordert. Der Wortlaut des Antrags hätte die Zeitungsverleger mit Zuversicht erfüllen müssen. Es schien, als hätten die Initiatoren sich nicht nur der Sache angenommen, sondern sie auch zu der eigenen gemacht. Von dem Tenor des Antrags war es weniger die Aufgabe der Kommission zu prüfen, als die Argumentation der Zeitungsverleger zu bestätigen.
So sollte sich die Aktivität der Untersuchung u.a. "auf die rechtliche Begründung der zweigleisigen Finanzierung bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten" [2] richten. Auch war

---

1) Im folgenden genannt nach ihrem Vorsitzenden: Michel-Kommission: Bericht der Kommission zur Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit von Presse, Funk, Fernsehen und Film, Deutscher Bundestag, 5.Wahlperiode, Drucksache V/2120

2) Vgl.: Antrag der Abgeordneten Martin u.a. vom 27. Juni 1963, Deutscher Bundestag, 4. Wahlperiode, Drucks. 4/1400

von "staatlichen Privilegien" auf der einen Seite und "steuerlichen Belastungen" auf der anderen Seite die Rede. Abgesehen von einer Untersuchung der wirtschaftlichen Entwicklung der verschiedenen Medien in der Bundesrepublik und im Ausland sowie einer Untersuchung, welchen Einfluß die verschiedenen Medien auf den Rezipienten haben, sollte sie "auch die Frage prüfen, ob nicht der gesamten Presse die Möglichkeit der Nachrichtenübermittlung über das Fernsehen eingeräumt werden kann." [1] Die einzusetzende Kommission sollte expressis verbis nach Möglichkeiten suchen, wie die Forderungen des Verlegerverbandes zu erfüllen wären.
Die Behandlung des Antrags im Bundestag verlief jedoch langsam, und erst im November desselben Jahres kam es zu einer Beratung. Bei der Aussprache über den Antrag wurde erneut deutlich, welche Ergebnisse sich die Initiatoren von der Untersuchung wünschten. Die Abgeordneten Martin und Blumenfeld ergriffen so vehement Partei für die Belange der angeblich von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bedrohten Zeitungsverleger, sprachen so überzeugt von Wettbewerbsverzerrung und Steuerfreiheit, daß es fast verwunderlich erscheint, warum sie überhaupt einen Antrag zur Berufung einer Untersuchungskommission eingebracht hatten und nicht einen Gesetzentwurf. Gleichzeitig zeichnete sich aber auch eine Gefahr ab, die die Verwirklichung der Ziele des Verlegerverbandes bedrohte. Die Einsetzung einer Untersuchungskommission konnte dazu führen, daß die von der Verlegerseite präsentierten Zahlen hinterfragt wurden. Der Abgeordnete Zoglmann der FDP beteuerte zwar, daß er gegen "rote Funkhäuser" [2] sei und forderte seine Kollegen auf, eine gesetzliche Regelung zu verabschieden, die die bundesdeutsche Rundfunkstruktur der englischen anpassen würde. Dabei unterzog er aber die von Verlegern genannten Zahlen und Zusammenhänge ebenfalls einer heftigen Kritik. Er wies darauf hin, daß die Zeitschriften und Illustrier-

---

1) Antrag der Abgeordneten Martin u.a., a.a.O.

2) Rede des Abgeordneten Zoglmann, Deutscher Bundestag, 4. Wahlperiode, 95. Sitzung, 15. Nov. 1963, Stenograf. Sitzungsbericht, S. 4482 f.

ten in den letzten Jahren den größten Anstieg in ihrem Anzeigenaufkommen zu verzeichnen hatten, und daß sie der eigentliche Kontrahent der Tageszeitungen seien, während das Fernsehen seinen Anzeigenraum weitgehend ausgeschöpft habe. [1] Gleichzeitig deutete Zogelmann auf die finanziellen Schwierigkeiten regionaler und lokaler Tageszeitungen im Zusammenhang mit der Pressekonzentration."Wenn Untersuchungen über die Konzentration und Verschiebung angestellt werden sollen, muß auch der Bereich der Konzentration innerhalb der Presse selbst einer sehr aufmerksamen Prüfung unterzogen werden. Das Abwandern von den objektiven, seriösen regionalen Tageszeitungen zur illustrierten Presse - ein Komplex für sich - ist allein schon der Untersuchung wert." [2]

Im März 1964 legte der Wirtschaftsausschuß des Bundestages einen Bericht vor, in dem der Auftrag an die zu berufende Untersuchungskommission präzisiert wurde. [3] Noch deutlicher als in dem Antrag selbst und auch in der Beratung des Antrags wurde in dem Bericht des Wirtschaftsausschusses das gewünschte Ergebnis vorgezeichnet. Der Kommission ließ man nur noch wenig Spielraum zur objektiven Untersuchung; sie bekam praktisch die Funktion, verlegerische Behauptungen zu bestätigen. Die zu schaffende Untersuchungskommission wurde angewiesen, den gesamten Bereich der Konkurrenz der Tagespresse untereinander und somit die Frage der Pressekonzentration außer acht zu lassen, was bedeutete, daß der Ausschuß zwar von einer Existenzbedrohung der Tageszeitungen ausging, diese jedoch ausschließlich im öffentlich-rechtlichen Rundfunk suchte. "Nach Auffassung des Ausschusses soll nicht Gegenstand der Untersuchung die Vermögensstruktur der einzelnen Unternehmen sein, noch soll festgestellt werden, ob die derzeitige Kosten- und Ertrags-

---

1) Vgl. Rede des Abgeordneten Zoglmann, a.a.O.

2) Vgl. Schriftlicher Bericht des Wirtschaftsausschusses (16. Ausschuß) über den Antrag des Dr. Martin und Genossen vom 12. März 1964, Dt. Bundestag, 4. Wahlperiode, Drucks. 4/2158, in: Rundfunkanstalten und Tageszeitungen, a.a.O., Bd. 2, S. 120 f.

lage den wirtschaftlichen Erfordernissen entsprechen. ... Da Funk und Fernsehen unter völlig anderen Organisationsformen ihre Tätigkeit ausüben und eine andersartige Kostenstruktur haben und nicht, wie die Presse, einem starken Konkurrenzkampf ausgesetzt sind, sind Wettbewerbsverzerrungen zum Nachteil der Presse denkbar. Gegenstand der Untersuchung soll es deshalb sein festzustellen, ob diese Vermutungen zutreffen, und gleichzeitig soll die Untersuchung aufzeigen, welche Maßnahmen nötig seien, um derartige negative Tendenzen abzufangen." [1)]

Inzwischen hatte sich die Kampagne des BDZV zur Errichtung eines kommerziellen Verlegerfernsehens voll entfaltet. Im Februar 1964 war die Denkschrift des BDZV "Pressefreiheit und Fernsehmonopol" erschienen, und die Initatoren dieser Kampagne müssen mit besonderer Befriedigung zur Kenntnis genommen haben, wie stark sich ihre Betrachtungsweise in den Beratungen des Wirtschaftsausschusses und in seinem Bericht niedergeschlagen hatte. In vollem Einklang mit der Argumentation der Zeitungsverleger, die den Grund für die Schwierigkeiten der regionalen und lokalen Tagespresse einzig und allein bei deren Ausschluß vom Geschäft mit dem Werbefernsehen sahen, hieß es in dem Bericht des Wirtschaftsausschusses: "Der Ausschuß sieht die Entwicklung der Werbung im Funk als ein mögliches Indiz für die Benachteiligung der Presse an, für die das Anzeigengeschäft die wesentlichste wirtschaftliche Grundlage für ihre publizistische Tätigkeit ist. Ein stark rückläufiges Anzeigengeschäft stellt entweder eine ausreichende Nachrichtenübermittlung bei der einzelnen Zeitung in Frage oder zwingt zu Zusammenschlüssen, die ebenfalls unter dem Gesichtspunkt einer breit gestreuten und eigenverantwortlichen Nachrichtenübermittlung und freien Meinungsbildung in einem demokratischen Staat unerwünscht sind." [2)]

---

1) Schriftlicher Bericht des Wirtschaftsausschusses, a.a.O., S. 124

2) Ebenda, S. 122

Um so bedeutsamer ist es, daß die Untersuchungskommission, die schließlich Anfang 1965 ihre Arbeit aufnahm, sich von der geschilderten Intention ihres Auftraggebers weitgehend löste und im Gegensatz zu dem Bericht des Ausschusses sehr präzise die Wirtschaftsstruktur von Einzelunternehmen untersuchte und so zu aussagekräftigen Ergebnissen über das Wettbewerbsverhältnis zwischen den verschiedenen Massenmedien kommen konnte. [1] Im Gegensatz zu den Ausführungen des Wirtschaftsausschusses erklärte die Kommission in ihrem abschließenden Bericht, sie sei davon ausgegangen, daß der Auftrag das Vorhandensein einer Wettbewerbsverzerrung nicht von vornherein unterstellte.

3.5.2. Ergebnisse der Untersuchung

Benannt nach ihrem Vorsitzenden, dem Generaldirektor der Salamander AG, Kornwestheim, Dr. Elmar Michel, führte die Untersuchungskommission in 2 1/2jähriger Tätigkeit ihren Auftrag durch.
Die Untersuchung sollte ursprünglich innerhalb eines Jahres abgeschlossen sein, die anfangs mangelhafte Kooperation aller Beteiligten (Rundfunkanstalten und Zeitungsverleger) behinderten jedoch das rasche Fortschreiten der Untersuchung.

Mit der Veröffentlichung ihrer Arbeitsergebnisse brach das Gebäude der verlegerischen Argumente in sich zusammen.
In kaum einem Punkt deckten sich die Ergebnisse mit den seit Jahren vorgetragenen Argumenten und Behauptungen der Verleger. Die Zurückweisung des verlegerischen Standpunkts gipfelte in solchen Sätzen wie: "Die Untersuchungen der Kommission haben ergeben, daß die Organisationsform der

---

1) Vgl. Bericht der Kommission zur Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit von Presse, Funk, Fernsehen und Film (Michel-Kommission), Bonn, 28. Sept. 1967, Bundesdrucksache V/2120, S. 8

Rundfunkanstalten keinen ausschlaggebenden Einfluß auf die wirtschaftliche Lage der Presse hat." [1] "Die z.Z. praktizierte Gestaltung der Werbesendungen ist mit der Verfassung vereinbar. Sie beeinträchtigt Grundrechte (Art. 14 u. 35 GG) nicht in einem solchen Maße, daß ein Verbot der Werbesendungen ausgesprochen oder herbeigeführt werden müßte. Die Legalitätsgrundlage ist als ausreichend anzusehen."[2] Die Untersuchung zeigte, daß die interessengebundene Betrachtungsweise der Verleger in keiner Weise die komplexen Beziehungen der einzelnen Medien untereinander auf redaktionellem und wirtschaftlichem Gebiet sachgerecht durchdrang. Die Untersuchungsergebnisse machten ferner deutlich, daß es die Publikumsillustrierten waren, die den relativen Rückgang der Bruttowerbeeinnahmen der Tagespresse bei sich als Plus verbuchten und nicht das Werbefernsehen. [3]

Die Falsifizierung der verlegerischen Argumentation durch die Kommission bedeutete dennoch nicht, daß die Behauptungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vollständig von der Kommission für richtig erklärt worden waren. Die ARD hatte in der Vergangenheit den Standpunkt vertreten, daß ein Wegfall der Einnahmen aus der Werbetätigkeit sie möglicherweise an der Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrages hindern könne. [4] Im Gegensatz zu den Zeitungsverlegern stellte die Kommission zwar fest: "Die z.Z. praktizierte Gestaltung der Werbesendungen ist mit der Verfassung vereinbar" [5], jedoch waren damit die Werbeeinnahmen der öffentlich-rechtlichen Anstalten noch nicht gesichert. Nach Ansicht der Kommission stand es dem Gesetzgeber jederzeit frei, die Werbetätigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten genauso per Gesetz zu verbieten,

---

1) Michel-Kommission, a.a.O., S. 182

2) Ebenda, S. 230

3) Vgl. ebenda, S. 166 - 182

4) Vgl. Brief des Vors. der ARD an die Fraktionen des Bundestages vom 7. 3. 1965, a.a.O.

5) Michel-Kommission, a.a.O., S. 230

wie er sie per Gesetz zugelassen hatte. Es mußte nur der zuständige Gesetzgeber sein, und das war nicht der Bundestag. [1] "Ein völliges Verbot jeder Werbesendungen, das vom zuständigen Gesetzgeber ausgesprochen würde, wäre mit der Verfassung vereinbar. Es liegt reine Fiskaltätigkeit vor, die vom Gesetz gestattet worden ist und von ihm auch verboten werden könnte. Die Anstalten könnten sich einer solchen Regelung gegenüber nicht auf Grundrechte gegen den Staat berufen." [2] Die Kommission ging in ihrer im Vergleich mit der ARD konträren Einschätzung des Werbefernsehens sogar auch erheblich weiter und kam zu dem Schluß, daß das Werbefernsehen sogar durchaus in der Lage sein könnte, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten an der Erfüllung ihrer Aufgaben zu hindern. Zwar sei der Einfluß, der vom Werbefernsehen auf den Rest des Programms der öffentlich-rechtlichen Anstalten ausging, z.Z. der Untersuchung noch nicht so stark, daß eine ernsthafte Gefährdung für das eigentliche Programm der Rundfunkanstalten bestehe, jedoch war es die grundlegende Ansicht der Kommission, "daß das Werbefernsehen innerhalb der Rundfunkanstalten ein Fremdkörper ist." [3]

Die Kommission war nicht der Ansicht, daß die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als die geeignetsten Veranstalter des Werbefernsehens zu betrachten seien, denn "... die Verflechtung der Rundfunkanstalten mit gewerblichen Unternehmen führt fortschreitend zu marktwirtschaftlichem Verhalten der Anstalten. Dies aber läßt sich nur schwer mit der heutigen Organisation und den öffentlichen Aufgaben der Anstalten vereinbaren. ... Eine Trennung des Werbefernsehens von den Rundfunkanstalten kann diese Konflikte lösen." [4] Dabei war die Kommission nicht abgeneigt gegenüber einer Privatisierung von Teilbereichen des Fernsehens, möglicherweise sogar eines ganzen Programms und

---

1) Vgl. Michel-Kommission, a.a.O., S. 231 f.

2) Ebenda, S. 230

3) Ebenda, S. 236

4) Ebenda, S. 240 - 241

führte dazu eine Reihe von Gründen an. "Die gegenwärtige Rundfunkverfassung macht es nahezu unmöglich, die wirtschaftlich erheblichen Entscheidungen der Rundfunkanstalten, besonders die Entscheidungen über Investitionen und Produktionen, nach wirtschaftlichen Kriterien zu beurteilen. Ein privates Fernsehen könnte einen Vergleichsmaßstab für die Beurteilung des wirtschaftlichen Verhaltens der Rundfunkanstalten bieten." 1)

Wenn die Kommission auch soweit mit den Vorschlägen und Überlegungen der Zeitungsverleger konform ging, so traten die prinzipiellen Differenzen dann auf, als es um die Frage ging, wem der Zugang zum kommerziellen Fernsehen geöffnet werden sollte. Die Verleger meinten von sich selbst, an erster Stelle derer zu stehen, die einen berechtigten Anspruch auf Zulassung zum Fernsehen und besonders zum Werbefernsehen anmelden konnten. Sie hatten die Erträge aus dem kommerziellen Fernsehen als Subvention für ihre Pressebetriebe gefordert. Gleichzeitig hatten sie den eigenständigen Charakter des neuen Mediums Fernsehen geleugnet, es als eine rein technische Neuerung in der Nachrichtenübermittlung und -verbreitung charakterisiert und für sich ein Monopol in der Nachrichtenverbreitung beansprucht. In der Frage der Zulassung zu einem möglicherweise privatisierten Fernsehprogramm oder zu einem privatisierten Werbefernsehen meinte die Kommission: "Die Kommission lehnt die Zulassung zum Werbefernsehen als Ersatz für Schäden aus dem Fernsehwettbewerb aus prinzipiellen Gründen ab. Solche Kriterien würden dazu führen, den geschädigten Konkurrenten die Kontrolle über die weitere Entwicklung eines Mediums zu übertragen. Damit würde eine grundsätzliche verfassungspolitische Entscheidung von vornherein auf die Kategorien eines bloßen Protektionismus reduziert." 2)

Es war ein Teil des Untersuchungsauftrags der Kommission gewesen zu überprüfen, ob eine Beteiligung der Presse am

---

1) Michel-Kommission, a.a.O., S. 241

2) Ebenda

Fernsehen und besonders am Werbefernsehen, geeignet sei, Wettbewerbsverzerrungen aufzuheben. Solche waren von der Kommission nicht festgestellt worden, und eine Beschäftigung mit diesem Untersuchungspunkt hätte sich fast erübrigt. Dennoch unterzog die Kommission die Vorschläge der Zeitungsverleger einer genauen Untersuchung. Dabei wurde nicht geprüft, ob eine Kommerzialisierung wünschenswert sei, sondern die Vorschläge der Zeitungsverleger wurden daraufhin überprüft, ob sie wirklich das zu leisten vermochten, was sie offiziell leisten sollten, nämlich den Weiterbestand der regionalen und lokalen Tagespresse zu sichern. Dabei stellte die Kommission in ihrer langen, umfangreichen Untersuchungsarbeit fest, daß der Vorschlag des BDZV zur Übernahme des ZDF in keiner Weise geeignet war, Wettbewerbsverzerrungen, selbst wenn sie existierten, aufzuheben, noch eine ausgewogene wirtschaftliche Entwicklung der Medien untereinander zu sichern. Die Kommission entdeckte in dem Vorschlag zur Übernahme des ZDF wettbewerbspolitisch gravierende Mängel, die deutlich zeigten, daß der Vorschlag überhaupt nicht seiner eigenen Intention gerecht wurde, die Wettbewerbsverzerrungen aufzuheben und die Existenz der regionalen und lokalen Tagespresse zu sichern. [1] In ihrer abschließenden Beurteilung des Vorschlags zur Übernahme des ZDF meinte die Kommission: "An die Stelle der von den Zeitungsverlegern mit Recht betonten Vielfalt der Meinungen in der Presse würden eine Meinung oder einige wenige Meinungen der Zeitungsverleger treten, die sie in einer Rundfunkstation vortragen. ... Wenn die Organisationsform von Rundfunk und Presse überhaupt einen Einfluß auf die Vielfalt der Meinungsbildung hat,... dann wäre bei einer Privatisierung eines Fernsehprogramms die Übertragung dieses Programms auf einen Verband der Zeitungsverleger die schlechteste Lösung. ... Man würde eine neue beherrschende Stellung in den Händen der Zeitungsverleger begründen, die durch die potentielle Zusammenfassung des Anzeigengeschäfts dieser Verleger erheblich verstärkt würde."[2]

---

1) Vgl. Michel-Kommission, a.a.O., S. 236 - 240

2) Ebenda, S. 240

3.5.3. Stellungnahmen der Verlegerorganisationen zu dem Bericht der Michel Kommission

Die Verleger waren darangegangen, die von ihnen gewünschten Änderungen des Rundfunksystems in der BRD herbeizuführen, ohne abzuwarten, bis die eingesetzte Kommission überhaupt Gelegenheit hatte, ihre Vorwürfe zu überprüfen. Es wurde von Verlegern auf die lange Zeit verwiesen, die verstrichen war, bevor die Kommission überhaupt ihre Arbeit aufgenommen hatte, und man erklärte, daß die Lebensfähigkeit der privaten Presse durch die Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erheblich bedroht sei. Deshalb müßte man sofort Maßnahmen ergreifen, ohne die Ergebnisse der Kommission abzuwarten. Als schließlich die Ergebnisse vorlagen und der mit Vehemenz geäußerte Vorwurf der Verleger, der öffentlich-rechtliche Rundfunk bedrohe die Lebensfähigkeit der Presse, als weitgehend inhaltslos zurückgewiesen wurde, erhielt die sorgfältige Arbeit der Kommission ihre entsprechende Würdigung durch die Verlegerverbände. Die schwerwiegendste Kritik an dem Bericht der Kommission war, daß der gesamte Bericht nicht mehr aktuell sei. Somit erübrigte sich eine genauere Beschäftigung mit einer Arbeit, die die Fadenscheinigkeit der eigenen Argumente klar herausgearbeitet hatte.

In einer Stellungnahme zu dem Bericht der Kommission erklärte der Verband Deutscher Zeitschriftenverleger (VDZ), daß das anerkannt sorgfältig und reichlich zusammengetragene statistische Material "in einigen Zweifelsfällen ... zu Gunsten der Rundfunkanstalten interpretiert wird." [1] Es wurde nicht der Versuch unternommen, einen derartigen Vorwurf zu belegen, aber er nützte auch in seiner globalen Form, die gesamte Wissenschaftlichkeit der Untersuchung in Frage zu stellen und somit auch den Realitätsgehalt ihrer Ergebnisse. Der Verband hob zudem hervor, daß, ohne den im Untersuchungsauftrag erhaltenen internationalen Ver-

---

1) ZVZV, Nr. 47, 1967, S. 2147

gleich, die Ergebnisse der Arbeit nur bedingt aussagefähig seien. [1] Über diese mehr formalen Fehler und Versäumnisse der Kommission hinaus, sprach der Verband dem Bericht auch aus inhaltlichen Gründen jeden Aussagewert als Entscheidungsgrundlage für eine zukünftige Medienpolitik ab. "Die in dem Bericht vorgelegten Statistiken über die Kostenentwicklung, die Auflagenentwicklung und über das Verhältnis zwischen Vertriebs- und Anzeigenerlösen reichen bis zum Jahre 1964/65, sie sind zum Teil bis Frühjahr 1966 fortgeführt worden. Jedoch ist dieses Zahlenmaterial im gegenwärtigen Zeitpunkt, November 1967, nur mit Vorbehalten anwendbar." [2] In der Tat war in der damaligen Wirtschaftskrise das Anzeigenaufkommen der Presse geringer geworden, aber es war nicht der Auftrag der Kommission gewesen, im Jahre 1964 die wirtschaftliche Situation der Presse im Jahre 1967 zu überprüfen, sondern das Verhältnis zwischen privatwirtschaftlicher Presse und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sowie die Aussagen der Verleger über dieses Verhältnis zu untersuchen. Diese Aussagen stützten sich auf die Zahlen, die von der Kommission geprüft worden waren und die von den Verlegerverbänden plötzlich als nicht mehr "anwendbar" erklärt wurden. Es bleibt zu bezweifeln, ob sie dann jemals anwendbar waren. Der Zeitschriftenverlegerverband vermied es, den Bericht der Kommission in seiner Gesamtheit abzulehnen, vielmehr konzentrierte er sich auf die Stellen des Berichts, die sich mit der Problematik des Werbefernsehens befaßten. Da die Kommission die Werbetätigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als nicht unproblematisch betrachtet hatte, wurde dies isoliert als Beweis dafür herangezogen, daß die Kommission die jahrealten Behauptungen der Verlegerverbände bestätigt habe. Es sei nun höchste Zeit, die ansonsten überholten Ergebnisse der Untersuchung beiseite zu legen und auf dem von den Verlegern eingeschlagen Weg in Richtung auf eine Einschränkung der Werbetätigkeit

---

1) Vgl. ZVZV, Nr. 47, 1967, S. 2147

2) Ebenda

der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten voranzuschreiten. Schließlich war dieser Weg ja durch die Arbeit der Kommission wissenschaftlich abgesichert. "Der VDZ nimmt die Auffassung der Kommission mit Genugtuung zur Kenntnis, daß die Verflechtung der Rundfunkanstalten mit gewerblichen Unternehmen fortschreitend zu marktwirtschaftlichem Verhalten der Anstalten führt, daß dies sich aber nur schwer mit der heutigen Organisation und den öffentlichen Aufgaben der Anstalten vereinbaren läßt. Der VDZ sieht in dieser Feststellung die in Kreisen der Verleger seit langem vertretene Auffassung bestätigt, daß die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sich nicht privatwirtschaftlich betätigen sollten. Die von der Kommission vorgeschlagenen Möglichkeiten einer Reform des Werbefernsehens betrachtet der VDZ als Ausgangspunkt weiterer Erwägungen, die auch von den zuständigen politischen Instanzen in Bund und Ländern anzustellen wären." [1]

In einem Schlußsatz wurde nochmals darauf hingewiesen, daß der gesamte Bericht ohne großen Nutzen sei. "Als Fazit dieser vorläufigen Erklärung stellt der VDZ fest, daß der Bericht der Kommission für eine mögliche Entscheidung des Bundestages bzw. der Bundesregierung zwar eine relevante, aber im Blick auf die inzwischen eingetretene Veränderung der Wirtschaftslage nicht mehr zutreffende Basis bildet." [2]

Der Bericht wurde für obsolet erklärt, und man entzog sich somit dem peinlichen Eingeständnis, daß man in der Vergangenheit mit falschen Zahlen oder mit zweifelhaften Interpretationen argumentiert hatte. Gleichfalls konnte man sich auch die Mühe sparen, die Ergebnisse der Untersuchung konkret zu widerlegen. Auf die Tatsache, daß es nach dem Kommissionsbericht die Illustrierten waren, die auf Kosten der Tageszeitungen ihren Anteil am Werbegeschäft erhöht hatten, ging die Stellungnahme des VDZ gar nicht erst ein.

Ähnlich verfuhr in seiner Kritik der Untersuchungsergebnisse der Hauptträger der Kampagne für ein Verlegerfern-

---

1) ZVZV, Nr. 47, 1967, S. 2147

2) Ebenda

sehen, der BDZV. In einer gekürzten Fassung seiner 23 Seiten umfassenden Stellungnahme wies der BDZV eingangs auf die Unvollständigkeit und daher mangelhafte Brauchbarkeit der Ergebnisse hin. Die Kommission hatte sich nicht in der Lage gesehen, auf die unterschiedliche publizistische Wirkungsweise von Hörfunk und Fernsehen sowie der Presse einzugehen. Dies stellte nach Ansicht des BDZV einen erheblichen Mangel dar, denn seiner Ansicht nach existierten im Bereich der Wirkungsforschung "eine Reihe von Fragen, deren wissenschaftlich exakte Klärung erst eine Nutzanwendung der erhobenen Zahlen ermöglichen könnte." [1] Ein Vergleich mit den Verhältnissen in den USA, Japan und Großbritannien wäre nach Ansicht des BDZV unerläßlich gewesen und hätte die Ergebnisse der Kommission in ihrem Schwerpunkt weithin in die Nähe der Aussagen der Zeitungsverleger gebracht. Ohne selbst einen solchen Vergleich jemals veröffentlicht zu haben, meinten die Verleger im BDZV sehr genau zu wissen, was ein solcher internationaler Vergleich erbracht hätte. "Der engere europäische Vergleich hätte ergeben, daß die Schwierigkeiten der Tageszeitungen vor allem auf den Verlust der jahrhundertealten Alleinstellung des gedruckten Worts zurückgehen und daß das Werbefernsehen, wenn es nicht unter maßgeblicher Beteiligung der Presse veranstaltet wird, zwangsläufig die Existenzgrundlage der Zeitungen schmälert." [2] Es ist nicht ersichtlich, warum nach Ansicht des BDZV derartige Erkenntnisse nur aus einem internationalen Vergleich gezogen werden können. Wenn es sich um fast gesetzmäßige Gegebenheiten handelt, wie der BDZV es darstellte, dann hätten diese auch bei einer Untersuchung, die sich nur auf das Bundesgebiet und West-Berlin erstreckte, erkannt werden müssen, was aber nicht der Fall war. Die angemeldete Kritik fiel eher auf ihre Urheber zurück, denn in ihr wurde erneut deutlich, daß die Verleger eine Art Monopolanspruch im Bereich der Meinungs- und Informationsverbreitung zum Ausdruck brach-

---

1) ZVZV, Nr. 47, 1967, S. 2144

2) Ebenda

ten und daß es ihnen weniger um die Lösung eines Problems ging als um die Einnahmen aus dem Werbefernsehen. Schließlich sollte die geforderte Beteiligung der Presse am Werbefernsehen eine "maßgebliche" sein.

Was die Inhalte der Arbeit anging, waren sich die Zeitungsverleger mit den Zeitschriftenverlegern durchaus einig; sie unterschieden sich nur in der Schärfe, mit der sie das umfangreiche Zahlenmaterial abqualifizierten. Für den BDZV stellten sich die Ergebnisse der Kommission praktisch als wertlos dar, da angeblich "Grundprinzipien der Statistik nicht beachtet" [1] worden seien. Gleichfalls wurde darauf hingewiesen, daß der Bericht auf überholtem Zahlenmaterial aufgebaut sei und deshalb eher den "Charakter einer geschichtlichen Aufzeichnung als den eines Ratgebers für die Lösung gegenwärtiger Probleme" [2] habe. Darüber hinaus habe sich die Kommission - so wurde behauptet - in ihrem Bericht in Widersprüche verwickelt. Schließlich sei die Konjunkturabhängigkeit der Presse ausdrücklich anerkannt worden. Trotzdem habe die Kommission aber keine Veranlassung gesehen, sich aufgrund der konjunkturellen Entwicklung im Jahr 1966/67 von dem Standpunkt zu trennen, daß es kein direktes, intensives Wettbewerbsverhältnis zwischen Presse und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gäbe.

Zur Unterstützung dieser Behauptungen zog der BDZV alte Argumente aus seiner Denkschrift [3] heran oder beschränkte sich darauf, die Ergebnisse der Untersuchung einfach zu bestreiten. Diese Argumente stammten, wie die Denkschrift, weitgehend aus der Zeit vor 1965, also aus einer Zeit, die die Kommission zur Grundlage ihrer Arbeit gemacht hatte. Diese Tatsache war aber von den Verlegern kritisiert worden, da die Zustände damals angeblich nicht der späteren Entwicklung entsprachen. So war es nach der Logik der Ver-

---

1) ZVZV, Nr. 47, 1967, S. 2144

2) Ebenda

3) Vgl. Pressefreiheit und Fernsehmonopol, a.a.O.

leger der Kommission zwar versagt, Schlüsse über den damaligen Zustand aus einer Analyse vergangener Jahre zu ziehen. Ihnen selbst aber stand es zu, ihre derzeitige Position, die sich angeblich so sehr von der damaligen unterschied, mit den Argumenten und Beispielen aus gerade dieser Zeit zu untermauern.

3.6. Weitere Bemühungen zur Errichtung eines Verlegerfernsehens

3.6.1. Weitere Aktivitäten des Springer-Konzerns

Im Gegensatz zu dem Präsidium des BDZV sowie zu vielen anderen Zeitungsverlagen, die unter den gegebenen Übertragungsmöglichkeiten keine Aktivitäten zur Errichtung eines Verlegerfernsehens mehr unternahmen, war der Axel-Springer-Verlag nach seinem - im Vergleich mit anderen Zeitungsverlagen - ungemein hohen Engagement in der Frage des Verlegerfernsehens nicht bereit, seine Bemühungen als gescheitert zu betrachten. Der Axel-Springer-Verlag hielt mit Starrheit an Positionen und Zielen fest, die von vielen anderen Zeitungsverlegern als unerreichbar und von manchen, z.B. Reinowski, als nicht erstrebenswert erkannt worden waren. Spätestens von diesem Zeitpunkt an handelte Springer nicht mehr im Interesse und Auftrag der bundesdeutschen Zeitungsverleger, sondern im Interesse des eigenen Hauses.

Im Herbst 1965, nach dem Scheitern der Kampagne des BDZV, nahm Springers Fernsehbeauftragter, Chefjustitiar Arning, zusammen mit dem von der FFG bekannten Rechtsanwalt Schmidt di Simoni Kontakte zur Liechtensteinischen Regierung auf mit dem Ziel, von dort aus in die Bundesrepublik, Österreich und in die Schweiz Werbesendungen auszustrahlen. [1)]

---

1) Vgl. Der Spiegel, Heft 40, 1967, S. 60

Man wurde handelseinig und rechnete mit einem Reingewinn für den Verlag von rund 8 Mio. DM im Jahr. [1] Es ist nicht bekanntgeworden, daß seitens des Axel-Springer-Verlags irgendwelche Überlegungen angestellt wurden, die bundesdeutsche Regional- und Lokalpresse, die nach früheren Angaben des Verlages und des BDZV am meisten unter dem Druck des Werbefernsehens zu leiden hatte, vor den negativen wirtschaftlichen Auswirkungen eines in die Bundesrepublik hineinstrahlenden Springerschen Werbefernsehens zu bewahren. Diese Aktivitäten setzten auch die nötigen Akzente für die Beurteilung der Springerschen Beteuerung mit dem Ziel eines Verlegerfernsehens, nicht eigene Interessen zu verfolgen, sondern dem Interesse aller Zeitungsverleger und sogar der parlamentarischen Demokratie zu dienen. [2]
Das Projekt dürfte trotz der sich ursprünglich als sehr positiv abzeichnenden Entwicklung aus zwei Gründen gescheitert sein. Da nicht genügend Fernsehfrequenzen zur Verfügung standen, hatte man sich vorerst mit der Errichtung eines kommerziellen Hörfunksenders begnügt, der auf der Frequenz des Senders Kiew arbeiten sollte. Dem stand jedoch entgegen, daß die Liechtensteinische Regierungskanzlei in der Frage von Rundfunkfrequenzen vertraglich an die Post-, Telephon- und Telegraphenverwaltung der Schweiz gebunden war und gar keine eigenen Frequenzen zu vergeben hatte, geschweige denn die anderer Rundfunksender. Die Liechtensteinische Regierungskanzlei sowie die Schweizerische Post-, Telefon- und Telegraphenverwaltung bestätigten, daß Anträge auf Konzession für die Veranstaltung von Rundfunkprogrammen vorlagen, diese bisher aber allesamt abgelehnt worden seien. [3] Auch hatte die Diskussion um die Pressekonzentration und die studentische Kampagne gegen den Axel-Springer-Verlag in der Verlagsleitung ein Klima geschaffen, in dem man sich nicht noch weiterer Kritik aussetzen wollte. Der Generalbevollmächtigte des

---

1) Vgl. Der Spiegel, Heft 40, 1967, S. 60

2) Vgl. Springer, Axel: Presse und Fernsehen, Rede auf der Jahreshauptversammlung des BDZV, 28. 1. 1961, a.a.O.

3) Vgl. Der Spiegel, Heft 43, 1967, S. 218

Verlages, Kracht, erklärte später einmal zur Frage der weiteren Expansion des Konzerns: "Eine Expansion ist uns aus pressepolitischen Gründen z.Z. nicht möglich." [1)]

Ein weiterer Faktor, der neben der Veröffentlichung des Berichts der Michel-Kommission sowie dem Scheitern der Bemühungen in Liechtenstein schließlich zur Einstellung der Vorstöße auf ein Verlegerfernsehen aus dem Hause Springer führte, war das Bekanntwerden der Betriebsspionage und ähnliche Recherchen, die Arning beim ZDF hatte durchführen lassen. Arning hatte zwei Redakteure beauftragt, sämtliches Material, das in irgendeiner Weise gegen das ZDF zu benutzen wäre, zu sammeln und an den Axel-Springer-Verlag weiterzuleiten. Als die Recherchen beim ZDF publik wurden, war endgültig klar, was später auch von Sprechern des Verlages offen zugegeben wurde, nämlich ,daß Springers Engagement für ein Verlegerfernsehen nicht einer Reihe von hochtrabenden verfassungs- und gesellschaftspolitischen Zielen diente, sondern Ausdruck einer rein unternehmerischen Entscheidung war. Die Entrüstung über das Vorgehen des Konzerns war so erheblich, daß Springer sich gezwungen sah, sich für das Vorgehen seines Chefjustitiars und Leiters der Abteilung elektronische Publikationsmittel bei dem Intendanten des ZDF in einem am 8. 9. 1967 veröffentlichten Text zu entschuldigen. In einem privaten Gespräch soll Springer sogar gegenüber Holzammer das Verhalten Arnings bedauert und mißbilligt haben. [2)]
Nachdem bekannt geworden war, zu welchen Mitteln der Konzern zu greifen bereit war, wenn es darum ging, seine Ziele zu erreichen, sah sich auch das Gros derer, die Springers Forderungen bislang weiter unterstützt hatten, veranlaßt, dem Konzern ihre Unterstützung zu entziehen. Die "Fernsehgesellschaft der Berliner Tageszeitungen" zerfiel, als der "Tagesspiegel" und weitere Berliner Zeitungsverlage aus der Gesellschaft ausstiegen, so daß nur noch der

---

1) Der Spiegel, Heft 32, 1968, S. 30

2) Vgl. Der Spiegel, Heft 38, 1967, S. 82; siehe auch:Die Zeit,vom 18. 8. 1967

SPD-eigene Verlag des "Telegraph" und der "Nachtdepesche" sowie der Springer-Konzern in der Gesellschaft vertreten war. Die Gesellschaft konnte somit keinerlei Anspruch mehr auf Repräsentativität stellen. Auch die Interessenvertretung des Konzerns bröckelte auseinander. Arning war nach dem Bekanntwerden der von ihm initiierten Recherchen kaum noch ein akzeptabler Gesprächspartner, und mit dem Bekanntwerden des Beratervertrages des Schleswig-Holsteinischen Landtagsabgeordneten Swinkowski sowie der anderen dargelegten Gegebenheiten begann sich auch die Lobby im Bundestag aufzulösen. [1] Ebenso waren die Produktionsfirmen der Filmindustrie, die nach den früheren Bekundungen der Verleger und des Springer-Konzerns bei einem Pressefernsehen primär berücksichtigt werden sollten, gezwungen, ihre Hoffnungen auf ein gutes Geschäft in Zusammenhang mit einem - wie auch immer gestalteten - Pressefernsehen aufzugeben, als es sichtbar wurde, daß der Springer-Konzern keineswegs Aktivitäten für die notleidende Filmindustrie initiieren würde, sondern Gespräche mit amerikanischen Produktionsfirmen führte. [2]
Die Gegebenheiten und die Stimmung, die schließlich auch den Springer-Konzern zum Aufgeben bewegten, wurden von der Süddeutschen Zeitung folgendermaßen charakterisiert: "Das seltsame Betriebsspionageunternehmen aus dem Hause Springer... zeitigte weitreichende Folgen. Es lieferte einen Kristallisationspunkt für die Artikulation des Unbehagens am 'Meinungsmoloch' Springer." [3] Es führte zu einem deutlichen Stimmungsumschwung in den Staatskanzleien der Ministerpräsidenten: "Wenn der jetzt schon so anfängt, was macht der erst, wenn er einmal durch die Röhre pustet." [4]

Der Springer-Konzern engagierte sich auch, als es um den Versuch ging, im Saarland einen deutschsprachigen kommer-

---

1) Vgl. SZM Nr. 214 vom 7. 9. 1967, S. 3

2) Vgl. ebenda

3) Ebenda

4) Ebenda

ziellen Sender zu errichten. Als sich die Konzessionierung einer privaten Rundfunkgesellschaft im Saarland aber immer weiter hinauszögerte, sah sich der Konzern veranlaßt, aus der aktiven Mitwirkung an dem Erstreiten eines Zugangs zum Fernsehen für die Zeitungsverleger auszuscheiden. Springer trat 1970 seinen Anteil an der im Saarland aktiven "Presse-Rundfunk AG" an Merkel ab, und sein Bevollmächtigter, J.R. Cramer, erklärte, daß der Austritt "einen Rückzug aus allen aktuellen Bemühungen um einen Zugang zum Fernsehen bedeute. [1]

Das Interesse des Konzerns hatte sich inzwischen auf ein neues Feld gerichtet, das nicht minder gewinnträchtig als das kommerzielle Fernsehen zu werden versprach: das Kassettenfernsehen. Der Begriff Kassettenfernsehen soll hier den gesamten audio-visuellen Bereich umfassen, ungeachtet dessen, welches System - Bildplatte, Kassette o.ä. - sich endgültig als das erfolgreichste durchsetzen wird. Attraktiv für den Konzern war in diesem Bereich nicht allein, daß der Verkauf von Programmen und die Einblendung von Werbespots erhebliche Gewinne erwarten ließen, sondern auch die Tatsache, daß dieser Bereich der Zuständigkeit der Ministerpräsidenten entzogen war. In der sich Ende der 60er Jahre anbahnenden Euphorie über das Kassettenfernsehen, die wenige Jahre später wieder aufgrund der mangelhaften technischen Reife der angebotenen Systeme zusammenbrechen sollte, engagierte sich der Konzern in nicht geringerem Maße, als er sich für die Errichtung eines Verlegerfernsehens engagiert hatte. Im Sommer 1969 stellte Springer den ehemaligen Hauptabteilungsleiter des Bereichs Dokumentarspiel des ZDF, Dr. Wolfgang Bruhn, ein, der eine zu gründende Produktionsgesellschaft führen sollte. Im Dezember 1969 wurde die "Ullstein-AV Produktions- und Vertriebsgesellschaft mbH" gegründet. Ihr Zweck war der Erwerb, die Herstellung und der Vertrieb von Erzeugnissen, die zur optischen und/oder akustischen Wiedergabe geeignet waren. [2]

---

1) Vgl. Aktueller Fernsehdienst Nr. 36, vom 24. 4. 1970

2) Vgl. Text-intern, 3. Jg., Nr. 101 vom 12. 12. 1969

In Erwartung des großen Geschäfts mit dem Kassettenfernsehen suchte der Konzern Produktionskapazitäten. Dabei kam es - wie bei der Änderung des Rundfunkgesetzes im Saarland - zu vorher fast undenkbaren Interessenvereinigungen. Am 23. 11. 1969 beauftragte der Verwaltungsrat des NDR den Intendanten Schröder, Gespräche mit Interessenten zu führen, die bereit waren, eine Beteiligung an der "Studio-Hamburg-Atelier-Gesellschaft mbH" zu übernehmen. Die Studiogesellschaft wurde getragen durch die norddeutsche Werbefilm-GmbH, einer Tochterfirma des NDR und Radio Bremen sowie zu 20 % von dem privaten Film- und Fernsehproduzenten Guyla Trebtisch. Es zeichnete sich sehr bald ab, daß es für den NDR nur einen ernst zu nehmenden Interessenten gab, den Springer-Konzern, und man wurde in Kürze weitgehend handelseinig. Springer sollte 45 % der "Studio-Hamburg-Atelier-Gesellschaft" übernehmen, 35 % davon kamen aus Anteilen der NWF GmbH und 10 % von Trebtisch. Das Durchsikkern der bevorstehenden Transaktion stieß auf harten Widerstand in der Öffentlichkeit. Mit Ausnahme des Intendanten vom Saarländischen Rundfunk, Mai (CDU), sprach sich die gesamte ARD gegen einen Geschäftsabschluß mit Springer aus. In der SPD wurde der Handel ebenfalls abgelehnt; und die Gewerkschaften äußerten ebenfalls Einspruch. Eine Überprüfung und somit Änderung des Verwaltungsratsbeschlusses wurde gefordert. Diese kam jedoch nicht so schnell zustande, da die Vertreter der CDU im Verwaltungsrat wenig Bereitschaft zeigten, von der Kooperation mit Springer Abstand zu nehmen und ansonsten keine weiteren Interessenten vorhanden waren, wobei der Mangel an anderen Interessenten sicherlich auch durch die Zielstrebigkeit bedingt war, mit der der NDR in dieser Frage dem Springer-Konzern in die Hand gearbeitet hatte. Die Gegner eines Verlegerfernsehens befürchteten, daß hier plötzlich doch noch dem Springer-Konzern die Möglichkeit eines Einstiegs in das Fernsehen geboten werden sollte. Diese Befürchtung war angesichts der jahrelangen und vielschichtigen Aktivitäten des Konzerns durchaus verständlich. Ein Vertragsabschluß hätte die Möglichkeit beinhaltet, daß Programme, die ihren Ur-

sprung im Springer-Konzern hatten, über das öffentlich-rechtliche Fernsehen ausgestrahlt werden würden. Der Konzern hatte jedoch, wie gezeigt, seine Fernsehkonzeption grundlegend geändert, und die angestrebte Beteiligung an der "Studio-Hamburg-Atelier-Gesellschaft" bedeutete für ihn nicht so sehr den doch noch erfolgreichen Einstieg ins öffentlich-rechtliche Fernsehen, sondern sein primäres Ziel war die Produktion von Programmen und deren Verkauf, wobei der Konzern auch sicherlich gerne an die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verkauft hätte. Sein Hauptinteresse lag jedoch im Bereich des Kassettenfernsehens. So wichtig war dem Konzern die Sicherung von Produktionsmöglichkeiten für das Kassettenfernsehen, daß er bereit war, schriftlich auf weitere Fernsehambitionen zu verzichten. In einem Brief an den Intendanten des NDR schrieb der Generalbevollmächtigte des Konzerns in dieser Angelegenheit: "Sehr geehrter Herr Schröder, ich darf Ihnen noch einmal meine mündliche Aussage hiermit schriftlich bestätigen, daß die Axel-Springer AG keine Initiative ergreifen wird zur Einführung eines privaten Fernsehens in Deutschland. Ich gebe diese Erklärung ab in Übereinstimmung mit dem Alleinaktionär der Axel-Springer AG, Herrn Axel Springer, und in dessen Generalvollmacht. Mit besten Empfehlungen Ihr Christian Kracht." [1)]

3.6.2. Der BDZV

3.6.2.1. Die Aufgabe vormals wichtiger Positionen

Die Bundestagswahl im Sommer 1965 brachte eine entscheidende Wende der Erfolgschancen für die von den Präsidiumsmitgliedern des BDZV initiierte Kampagne zur Errichtung eines kommerziellen Verlegerfernsehens. Schon vor der Wahl

---

1) Abschrift des Briefes in Spiegel-Archiv, Ordner FED 505 1970

häuften sich die Anzeichen, daß die Verleger ihr Ziel nicht erreichen würden. Der Hauptvorstoß des BDZV, der Vorschlag zur Übernahme des ZDF durch eine Gesellschaft der Zeitungsverleger, war gescheitert. Ebenfalls war mit dem Hervortreten Reinowskis die Einheitsfront der Zeitungsverleger aufgebrochen, und der Bundesverband konnte nicht mehr glaubwürdig beanspruchen, im Namen aller bundesdeutschen Zeitungsverleger zu sprechen, wenn er die Beteiligung am Fernsehen forderte. Dennoch verfügten die im Verbandspräsidium vertretenen Fernsehverleger in Bonn über eine nicht zu unterschätzende Lobby, die stark genug war, die Fraktion der Unionsparteien dazu zu bringen, einen in vielerlei Hinsicht dubiosen Gesetzentwurf zu unterstützen. Die plötzliche Abkehr der Unionsparteien von der Unterstützung der verlegerischen Forderungen, deutete darauf hin, daß diese Unterstützung oft nur widerwillig gewährt wurde und für ihr Zustandekommen die nahende Bundestagswahl und die Furcht vor dem Zorn der gesamten Presse oder zumindest der großen Zeitungsverlage bestimmend war.

Bald nachdem der neue Bundestag seine Arbeit aufgenommen hatte, wurden auf einer Konferenz sämtlicher Fraktionsvorsitzender der CDU/CSU die "16 rundfunkpolitischen Leitsätze der CDU/CSU" [1] verabschiedet. Die Union erklärte sich nicht mehr bereit, das langjährige Ziel eines Verlegerfernsehens zu unterstützen. Nach den verabschiedeten Leitsätzen sollte bei einer Privatisierung des Rundfunks die Presse nur noch als eine von vielen Gruppen für eine Beteiligung in Betracht kommen. Erste Anzeichen dafür, daß die Unionsparteien einen solchen Standpunkt einnehmen würden und die Presse nicht als den einzigen in Frage kommenden Bewerber für die Zulassung zum kommerziellen Fernsehen ansah, hatte es schon in der parlamentarischen Behandlung des Gesetzentwurfs zum Verbot der Werbesendungen durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten gegeben. Mit der Klarheit, mit der diese Position in den rundfunkpolitischen Leitsät-

---

1) Siehe ZVZV, Heft 49, 1965, S. 2486

zender Unionsparteien formuliert wurde, war dies bis dahin jedoch nicht geschehen. "Bei künftigen zusätzlichen Fernsehprogrammen sind alle gesellschaftlich relevanten Kräfte, insbesondere Presse und Film als Veranstalter zu berücksichtigen." [1] Eine Änderung der Rundfunkstruktur in der BRD, so wie sie von den Verlegern bei ihrem Vorschlag zur Übernahme des ZDF angestrebt wurde, stand demzufolge in der Union nicht mehr zur Debatte. Nach den Leitsätzen sollte die Diskussion um die Zulassung zum Rundfunk erst wieder aufgenommen werden, "wenn zusätzliche Fernsehprogramme" zu füllen waren. Die Unionsparteien zeigten damit unmißverständlich, daß sie nicht mehr bereit waren, der Argumentation der Zeitungsverleger zu folgen. Auch lehnte die Union es ab, irgendwelche Maßnahmen zur Änderung der derzeitigen Rundfunkstruktur zu ergreifen, bevor die eingesetzte Kommission ihre Arbeit beendet hatte. Weiterhin war von Wettbewerbsverzerrungen nicht mehr die Rede, und im Lager der Union wurde plötzlich auch die Existenz solcher Wettbewerbsverzerrungen angezweifelt, die doch das Kernstück der verlegerischen Argumentation bildeten. "Bei der Regelung der Wettbewerbsverhältnisse zwischen Rundfunk, Presse und Film sind die Arbeiten der vom Bundestag eingesetzten Expertenkommission abzuwarten. ... Bis zum Vorliegen der Ergebnisse sollen alle Beteiligten bei der Veränderung bestehender Zustände Zurückhaltung üben. Eventuell festgestellte Wettbewerbsverzerrungen sind zu beseitigen." [2] Zusammen mit den rundfunkpolitischen Leitsätzen beschlossen die Unionsparteien, den Gesetzentwurf zum Verbot der Werbesendungen durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht erneut in den Bundestag einzubringen.

Der BDZV hatte somit die für das Gelingen seiner Bestrebungen unverzichtbare Unterstützung einer Regierungspartei verloren. Die Beschlüsse der Unionsparteien bedeuteten zwar nicht eine Festschreibung des status quo oder ein Be-

---

1) ZVZV, a.a.O.

2) Ebenda

kenntnis zur öffentlich-rechtlichen Struktur des Rundfunks; sie bedeuteten jedoch ein Ende der Realisierungschancen eines allein von Zeitungsverlegern betriebenen Fernsehprogramms. Die Reaktion des BDZV war entsprechend heftig und bitter. Den Unionsparteien wurde vorgeworfen, sie hätten praktisch ihre Grundsätze aufgegeben. "So ist es in der Frage des Werbefernsehens wieder einmal bei einem Lippenbekenntnis der freien Marktwirtschaft geblieben. Der Grundsatz vom Primat der privatwirtschaftlichen Initiative scheint bei der CDU/CSU nicht zu gelten, sobald es dabei um die Betätigung der Rundfunkanstalten auf dem Werbesektor geht."[1)]

Der BDZV hielt nach wie vor seinen Anspruch auf ein Verlegerfernsehen aufrecht, jedoch konnte dieser nicht mehr mit dem früheren Nachdruck vertreten werden. Verglichen mit der intensiven Kampagne zur Übernahme des ZDF erschienen die weiteren Aktivitäten des BDZV eher halbherzig. 1967 legte der BDZV ein Sofortprogramm zur Unterstützung der notleidenden Tagespresse vor, in dem im Vergleich zu früheren Forderungen erhebliche Akzentverschiebungen zu vermerken waren. In der Vergangenheit hatte der BDZV das Fernsehen für die schwierige finanzielle Lage einer Reihe von Zeitungsverlagen verantwortlich gemacht und die Ansicht vertreten, daß allein ein Verlegerfernsehen geeignet gewesen wäre, die wirtschaftliche Existenz der Tagespresse zu garantieren. In seinem Sofortprogramm forderte der BDZV an erster Stelle steuerliche Erleichterungen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Existenzbedingungen der Tagespresse und erst danach die Beteiligung der Zeitungsverleger am Fernsehen. Auch hier sind erhebliche Abstriche zu verzeichnen, denn es wurde nicht mehr die Übertragung eines gesamten Fernsehprogramms an eine Gesellschaft der Zeitungsverleger gefordert, sondern man begnügte sich mit der Forderung nach der Privatisierung der Werbesendungen. Hierbei sollten nicht mehr allein die Verleger in Frage kommen, sondern eine Gesellschaft aller bundesdeut-

---

1) ZVZV Nr. 49, 1965, S. 2487

schen Zeitungsverleger sollte nur noch als Grundlage für die privaten Träger des Werbefernsehens dienen. Dies kam einer Aufgabe des früher geäußerten verlegerischen Alleinvertretungsanspruchs im Bereich des gesamten Kommunikationswesens gleich und dürfte als Anpassung an eine durch die Rundfunkpolitischen Leitsätze der Unionsparteien veränderte Situation gewertet werden.

In den folgenden Jahren nahm der BDZV mehr und mehr Abstand von den im Laufe der Fernsehkampagne vorgebrachten Forderungen und Vorwürfen gegen die öffentlich-rechtliche Struktur des Rundfunks. Wesentliche Gründe hierfür waren sicherlich das wachsende Bewußtsein über Problematik und Ursachen der Pressekonzentration,das durch die Berichte der Michel- und Günther-Kommission [1] sowie durch die im Laufe der Studentenbewegung der späten 60er Jahre geäußerte heftige Kritik, besonders an dem Axel-Springer-Verlag, geschärft wurde. Ebenfalls nicht unwichtig waren personelle Veränderungen im Präsidium des BDZV. So zog sich z.B. der Verleger des Tagesspiegel, F.K. Maier, aus dem Präsidium zurück, als der Versuch, die öffentlich-rechtliche Rundfunkstruktur der BRD zu durchbrechen, offensichtlich gescheitert war.

3.6.2.2. Der Anspruch der Zeitungsverleger auf Beteiligung an zukünftigen Übertragungsmöglichkeiten

Die neuen Überlegungen des Verlegerverbandes liefen auf eine Reduzierung der eigenen Ansprüche auf eine Beteiligung am Fernsehen hinaus. Der Plan für eine Privatisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks war offensicht-

---

1) Schlußbericht der Kommission zur Untersuchung der Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz von Presseunternehmen und der Folgen der Konzentration für die Meinungsfreiheit in der Bundesrepublik Deutschland (Pressekommission), Deutscher Bundestag, Bonn, 3.7. 1968, Drucksache V/3122

lich aufgegeben. Ein Zugang der Zeitungsverleger zum Fernsehen war nur nach einer Vergrößerung der Anzahl der ausgestrahlten Fernsehprogramme möglich. In dieser Hinsicht weckte der damalige Postminister Dollinger (CSU) Hoffnungen, da er besonderes Interesse an der Entwicklung der Giga-Hertz-Frequenzen zeigte. Mittels des noch zu erschließenden Frequenzbereichs und der Übertragung von Fernsehprogrammen durch Kabel sollten in wenigen Jahren eine Vielzahl von weiteren Fernsehprogrammen möglich werden. Der BDZV meldete seinen Anspruch auf Nutzung dieser neuen Übertragungsmöglichkeiten frühzeitig an. [1] In dem Papier forderte der BDZV,einen lokalen Rundfunk von der lokalen Presse betreiben zu lassen. Begründet wurde diese Forderung damit, daß der lokale Rundfunk in direkter Konkurrenz mit der lokalen Presse arbeiten würde, sowohl auf publizistischem Gebiet wie auch im Bereich der Werbung. Im Gegensatz zur Denkschrift "Pressefreiheit und Fernsehmonopol" räumte der BDZV aber ein, daß es neben den Zeitungsverlegern auch andere gesellschaftliche Gruppen gäbe, denen ein Recht auf Verbreitung ihrer Ansichten mittels des Rundfunks nicht streitig gemacht werden könnte. "Die Interessen der gesellschaftlich relevanten Gruppen lassen sich sowohl in der Form von Fensterprogrammen wie auch im Wege der Bildung eines Beirates befriedigen..." [2] Zwar erklärte der BDZV in seinem Arbeitspapier die lokale Presse als den einzigen in Frage kommenden Träger für den lokalen Rundfunk, jedoch bot sich der Verband als durchaus flexibler Verhandlungspartner an, der nicht auf der vollen Erfüllung seiner Maximalforderung bestehen würde. "Sollte diesen Vorstellungen der Deutschen Zeitungsverleger noch nicht entsprochen werden können, weil zunächst nur Teile der von der Technik angebotenen Möglichkeiten realisiert werden, so könnte auch u.U. eine Organisation lokalen Rundfunks in losem Zusam-

---

1) Vgl. Arbeitspapier des Medienausschusses über Lokalfunk und Presse, Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e.V., 21. Mai 1971, Bad Godesberg

2) Ebenda, S. 7

menwirken von Tagespresse und den bestehenden öffentlich-rechtlichen Anstalten ins Auge gefaßt werden." [1]
Dies ist bis in die heutige Zeit die Haltung des Verlegerverbandes. Die Delegiertenversammlung des BDZV beschloß am 7. Okt. 1974 folgende Resolution:
"Die Breitband-Kommunikation (Kabel) wird in absehbarer Zeit zur Verfügung stehen. Sie eröffnet umfangreiche, neue technische Möglichkeiten der Informationsübermittlung, vor allem im Lokalbereich. Die Verleger fordern deshalb für die Tageszeitungen, zu deren wichtigsten Funktionen gerade die lokale Information gehört, Zugang zu diesem Kommunikationsmittel, insbesondere bei der Einrichtung von lokalem Rundfunk (Hörfunk und Fernsehen). Sie sind zu Gesprächen über Organisations- und Strukturfragen bereit." [2]
Im Vergleich zu den Äußerungen des BDZV aus den Zeiten der Fernsehkampagne war die Resolution sehr zurückhaltend formuliert. Dennoch war es nicht gelungen, alle Zeitungsverleger auf diesen Standpunkt festzulegen. Wenige Wochen später erklärte der Verleger der Hessischen Allgemeinen Zeitung seine Zustimmung zu einem Kabelfernsehen in öffentlich-rechtlicher Hand. [3] Nur in dem Fall, daß selbständige Gesellschaften das Kabelfernsehen betreiben sollten, forderte Dierichs eine Beteiligung der Zeitungsverleger. Seine eigene Stellung als praktischer Monopolverleger für Nord-Hessen und Süd-Niedersachsen rechtfertigend, erklärte er, daß es an den Rundfunkanstalten läge, wenn es Monopole im Bereich der lokalen Information gäbe. Sie hätten sich bislang allzu zögernd in diesem Bereich vorgewagt. [4]

---

1) Arbeitspapier des Medienausschusses, a.a.O., S. 7

2) Zit. nach: Media Perspektiven, Nr. 10, 1974, S. 515

3) Vgl. Media Perspektiven, Nr. 11, 1974, S. 617

4) Vgl. ebenda

4. Bestrebungen zur Errichtung kommerziellen Rundfunks in Bayern

4.1. Aktivitäten der CSU

4.1.1. Überlegungen in der Partei

Es kann davon ausgegangen werden, daß die Unionsparteien in der Mediengeschichte der BRD der öffentlich-rechtlichen Struktur des Rundfunks nie die Unterstützung entgegenbrachten, die dieses System von Seiten der SPD erhielt. Diese Haltung wurde meistens mit der grundsätzlichen Überlegung begründet, daß sämtliche Medien der Nutzung von Privatpersonen offenstehen müssen. Hinzu kam aber noch der Eindruck der Unionsparteien, daß sie in der Berichterstattung und auch in der gesamten Programmgestaltung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ihren Standpunkt nicht genügend vertreten sahen. Letzterem ist sicherlich mehr Gewicht zuzuschreiben, denn wie die Änderung des Bayerischen Rundfunkgesetzes im Februar 1972 zeigt, ging es der CSU darum, mehr Einfluß auf die Programmgestaltung des Rundfunks auszuüben, egal, ob die Programme von einer öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen, nach kommerziellen Gesichtspunkten arbeitenden Rundfunkanstalt hergestellt und ausgestrahlt würden.

Spätestens nach der Regierungsübernahme durch die sozialliberale Koalition in Bonn, 1969, häuften sich die Stimmen aus der CSU, die eine stärkere Berücksichtigung ihrer Standpunkte in den Rundfunkprogrammen forderten. Darüber, wie dies am besten zu bewerkstelligen sei, herrschte aber in der CSU zu dem Zeitpunkt noch keine einhellige Meinung. So erklärte der Bayerische Arbeitsminister Pikel vor einem Treffen der Vertriebenenverbände, daß die CSU all die Sendungen aufgezeichnet habe, die die Einseitigkeit der Programme beweisen sollten. Gleichzeitig kündigte er gesetzgeberische Konsequenzen gegen die angebliche Benach-

teiligung der CDU/CSU in Rundfunk und Fernsehen an. [1] Wenige Tage später wurde der CSU Vorsitzende, F.J. Strauß, noch deutlicher, als er erklärte, daß man zur Wiederherstellung einer objektiven Berichterstattung auf die Dauer um die Schaffung von privaten Rundfunkanstalten nicht herumkäme. [2] Diese Äußerungen veranschaulichen das Ziel der CSU, die bei der hier behandelten Initiative zur Errichtung einer privaten Rundfunkanstalt in Bayern eben nicht, von direkten politischen Interessen losgelöst, die Öffnung der elektronischen Medien für private Interessenten anvisierte. Vielmehr ging es darum, die Politik der CSU in den Medien stärker zu vertreten. Man setzte offensichtlich voraus, daß ein Rundfunkprogramm, das unter kommerziellen Gesichtspunkten hergestellt werden würde, mehr den Vorstellungen der CSU entspräche als dem einer öffentlich-rechtlichen Anstalt, jedenfalls einer öffentlich-rechtlichen Anstalt, die ihren Standort außerhalb der Grenzen des Freistaats Bayern hatte. Gleichzeitig muß man sich über die Schwierigkeiten im klaren gewesen sein, die die Schaffung eines kommerziellen Rundfunks bringen würde. In dem Bestreben, einen CSU-freundlichen Rundfunk zu errichten, galt die Kommerzialisierung des Mediums immer nur als zweiter Schritt, als vervollständigende Maßnahme, die eingeleitet werden sollte, nachdem die Verhältnisse beim Bayerischen Rundfunk zu Gunsten der CSU verändert worden waren.
Nach einer Klausurtagung der CSU-Bundestagsabgeordneten in München teilte der Vorsitzende der CSU Landesgruppe in Bonn, Stücklen, mit, daß die Frage eines eigenständigen bayerischen Fernsehens in Kürze mit der CSU-Landtagsfraktion beraten werden sollte. [3] Es war daran gedacht, den BR aus der ARD zu lösen und in Bayern nur ein Programm des BR auszustrahlen. Auch der CSU-Vorsitzende Strauß äußerte sich in dieser Richtung, indem er erklärte, daß ein 20 Jahre alter Vertrag (gemeint war der mit der ARD) kein kirchliches Dogma oder gar ein Verfassungstext sei. [4]

1) Vgl. Fränkische Landeszeitung v. 15. 9. 1969
2) Vgl. Nürnberger Zeitung v. 19. 9. 1969
3) Vgl. Münchener Merkur v. 10. 1. 1970
4) Vgl. Münchener Abendzeitung v. 15. 1. 1970

Die Überlegungen, wie eine stärkere Hervorkehrung der Standpunkte der Unionsparteien, und besonders der CSU, in Rundfunkprogrammen herzustellen sei waren Grundlagen für die Arbeit einer CDU/CSU-Medienkommission, die Anfang 1970 unter dem Vorsitz des CSU-MdB Zimmermann arbeitete. Neben Zimmermann war die CSU in dieser Kommission durch den Abgeordneten Schulze-Vorberg, den Abgeordneten Handlos, Mitglied des Rundfunkrats des Bayerischen Rundfunks und Fraktionsvorsitzenden der bayerischen Landtagsfraktion, Huber, vertreten. Eine Untergruppe der Kommission wurde durch einen Vertreter des damaligen Deutschen Industrie Instituts in Köln geleitet. Wichtigstes Ergebnis der Kommission für die CSU und für diese Betrachtung war der Bericht des Abgeordneten Handlos, der die Grundlage für den im Januar 1972 von der CSU eingebrachten Gesetzentwurf zur Änderung des Bayerischen Rundfunkgesetzes bot.

4.1.2. Das Handlos-Papier

Am 10. 1. 1972 verschickte Handlos sein als vertraulich deklariertes Papier in Antizipation der auf den 19. 1. 1972 festgesetzten Beratungen der CSU-Landtagsfraktion über das Thema Medinepolitik an seine Fraktionskollegen.
In seinem Bericht und in einem Begleitschreiben begründete Handlos seine Vorschläge zur Änderung der Rundfunksituation in Bayern nicht mit einer fundierten Analyse der ARD-Programme, sondern er ging bei seinen Überlegungen von zwei Fakten aus: einmal, daß der Quizmaster Hans-Joachim Kulenkampf am 18. 12. 1972 nach Handlos' Ansicht zu offenkundig seine Sympathie für die SPD in einer Unterhaltungssendung kund getan hatte, und zweitens, daß über den Bayerischen Rundfunk kommunistische Texte verbreitet wurden.[1)]
Handlos stellte sich selbst als Vertreter der CSU in der CDU/CSU-Medienkommission vor und schrieb:

---

1) Bei diesem Vorwurf handelte es sich um eine Musikkomposition, der Texte des chinesischen KP-Vorsitzenden Mao Tse-Tung in unübersetzter Form unterlegt waren.

"Nicht nur für die CDU, auch für die Bayerische CSU ist es mittlerweile - und nicht nur im Hinblick auf die Bundestagswahlen 1973 - höchste Zeit, den Standort in der Medienpolitik zu überdenken und die entsprechenden Schlüsse daraus zu ziehen." [1] Die nach der Ansicht von Handlos entsprechenden Schlüsse bestanden:

1. in einer stärkeren Interessenvertretung der CSU im Rundfunkrat des BR: "Die CSU-Landtagsfraktion stellt bei 41 Rundfunkratsmitgliedern ganze fünf Vertreter". [2]

2. in einer Stärkung der Zahl der CSU-Mitglieder im gesamten Bereich des Rundfunks: "Der Bayerische Rundfunk umfaßt zur Zeit über 2000 Mitarbeiter. Davon gehören 23 Personen der CSU an. Allein aus diesen Zahlen wird das ganze Fiasko ersichtlich." [3]

3. in einer Loslösung des BR aus der ARD: "Bayern hat bekanntlich im Rahmen der ARD einen 17-prozentigen Anteil. Langfristig stellt sich deshalb die Frage, ob der Freistaat Bayern zusammen mit andern süddeutschen Ländern im engen Zusammenwirken mit den österreichischen und schweizerischen Rundfunk- und Fernsehanstalten einen eigenen Verbund anstreben sollte." [4]

4. in der Schaffung eines kommerziellen Rundfunkprogramms: "Einer grundsätzlichen Zustimmung zum Privatfunk bzw. -fernsehen dürfte nichts im Wege stehen, dies insbesondere auch auf Grund der rasanten technischen Entwicklung... Ich bin mit zahlreichen Kollegen der CSU-Landtagsfraktion der Meinung, daß der Privatfunk aus verschiedenen Gründen... verwirklicht werden müßte." [5]

Trotz seiner dargelegten Sympathie für ein kommerzielles Rundfunkprogramm sah Handlos darin aber nicht das wichtig-

---

1) Handlos, Franz: Auszug aus dem vertraulichen Medienpapier des CSU-Abgeordneten Franz Handlos vom 10. 1. 1972, unveröffentl. Manuskript

2) Ebenda

3) Ebenda

4) Ebenda

5) Ebenda

ste Ziel der von der CSU zu entwickelnden rundfunkpolitischen Aktivitäten. Er war sich klar darüber, daß mit der absoluten Mehrheit der CSU im Landtag einem Gesetz über den privaten Rundfunk nichts im Wege stehen würde, er schreibt aber: "Ich warne jedoch zugleich solange vor der Verabschiedung eines solchen Gesetzes, bis nicht klar und deutlich feststeht, wer als Träger dieses Funks in Erscheinung tritt. Der DGB wartet offensichtlich bereits, zusammen mit sympathisierenden Instituten, zu denen auch mindestens eine Bank gehört, auf ein solches Gesetz". [1)]
Handlos hielt deshalb die Schaffung von kommerziellem Rundfunk für aufschiebbar. Unaufschiebbar erschien ihm jedoch die Änderung des Bayerischen Rundfunkgesetzes. Dazu legte er eine Reihe von Vorschlägen vor. Das Prinzip der ständischen Vertretung im Rundfunkrat sollte nicht geändert werden. Der Wille der CSU-Landtagsfraktion sollte sich zukünftig im BR dadurch artikulieren, daß die einzelnen Gruppen und Verbände nicht mehr wie bisher ihre Vertreter delegierten, sondern dem Parlament drei Namen vorschlugen und einer davon vom Parlament gewählt würde. Gleichzeitig sollte das Gegendarstellungsrecht sehr weit verstärkt werden, und in Zukunft sollten leitende Mitarbeiter nur noch Fünfjahresverträge bekommen.
Zielrichtung des von Handlos vorgelegten Papiers war es, die verschiedenen Möglichkeiten darzulegen, die zu einer CSU-freundlichen Haltung im Rundfunk führen würden. In Anlehnung an das Beispiel der beiden norddeutschen Anstalten WDR/NDR sollte das Parlament, und nicht mehr die als pluralistisch bezeichneten Gruppen und Verbände, darüber entscheiden, wer im Rundfunkrat die vom Gesetz vorgesehene Kontrollfunktion dieses Gremiums wahrnimmt. Kritiker befürchteten, daß bei einer solchen Regelung in Bayern noch nicht einmal der den norddeutschen Anstalten immer wieder vorgeworfene Parteienproporz, bei dem die Besetzung des Rundfunkrats die Fraktionsstärke der Parteien im Land-

---

1) Handlos, Franz: Auszug aus den vertraulichem Medienpapier des CSU-Abgeordneten Franz Handlos v. 10. 1. 1972, unveröff. Manuskr.

tag widerspiegelt, herausgekommen wäre. Die Rücksichtslosigkeit, mit der die CSU bei der endgültigen Verabschiedung des Rundfunkgesetzes ihre Mehrheit im Landtag einsetzte, läßt die Befürchtung, daß ein von der CSU beherrschter Landtag keine anderen als CSU-freundliche Personen in den Rundfunkrat wählen würde, als durchaus berechtigt erscheinen.

In seinem Papier hatte Handlos auf die aus der Sicht der CSU miserable Personalsituation beim BR hingewiesen. Um sicher zu gehen, daß die CSU in Zukunft aus einem Reservoir von CSU-freundlichen Journalisten schöpfen könnte, waren von der CSU-eigenen "Hans-Seidel-Stiftung" Mittel zur Förderung von jungen Journalisten, von denen man sich eine parteifreundliche Haltung versprach, bereitgestellt worden. Derartige Maßnahmen hatten eher langfristigen Charakter, und ihre Resonanz wäre auf jeden Fall gering geblieben. Sie hätte nur einen Teil der Strategie bilden können, und Handlos schrieb in diesem Zusammenhang: "Das kann jedoch nur ein Anfang sein." [1)]

Wenn schon nicht CSU-freundliche Programme ausgestrahlt würden, dann sollte, so muß aus dem Handlos-Papier geschlossen werden, wenigstens verhindert werden, daß nach dem Selbstverständnis der CSU /CSU-feindliche Sendungen an den Rundfunkhörer oder Fernsehzuschauer gelangten. Die journalistische Kritikfreudigkeit sollte nach Handlos' Vorstellungen neben der erweiterten CSU-Kontrolle des Rundfunkrats auch durch das erweiterte Beschwerde- und Gegendarstellungsrecht eingeengt werden. Aus Furcht vor einer Rüge von oben oder vor einer langen Gegendarstellung, möglicherweise sogar einem Gerichtsverfahren sollten Journalisten, die im Rundfunk arbeiteten, davon abgehalten werden, kontroverse Themen aufzugreifen. Sollte dies nicht gelingen, oder sollte es vorkommen, daß selbst CSU-Mitglie-

---

1) Handlos-Papier, a.a.O.

der Sendungen verbreiteten, die der Partei doch nicht genehm wären, wie es zum Beispiel bei dem Hörfunkdirektor Zöller(CSU) öfters der Fall war, dann wären die vorgesehenen Fünfjahresverträge für leitende Angestellte ein weiteres Mittel, mit dem man einen unliebsamen Hörfunkdirektor durch eine linientreuere Person hätte ersetzen können.

Dies alles ließ sich nur bewerkstelligen, wenn der Bayerische Rundfunk aus der ARD herausgelöst worden wäre, denn viele der Sendungen, über die sich die CSU so ärgerte, kamen von den anderen Rundfunkanstalten der ARD. All diese Schritte stellten für Handlos eine schlichte Notwendigkeit dar. Sie würden aber erst voll zum Tragen kommen, wenn sie durch die Schaffung eines kommerziellen Rundfunks ergänzt würden.

4.1.3. Vorschläge von CSU-nahen Organisationen

Im Sommer 1971 legte die "Studiengesellschaft für Staatspolitische Öffentlichkeitsarbeit" in Zusammenarbeit mit den Zuschauerorganisationen AFF (Aktion Funk und Fernsehen) und FFM (Funk- und Fernsehmitgestaltung) erneut Vorschläge zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Bayern vor. Die Studiengesellschaft hatte schon im Jahre 1970 Vorschläge unterbreitet, die aber weder in der CSU noch in der Öffentlichkeit sonderliche Beachtung gefunden hatten. Über diese ablehnende Haltung auch in der CSU beklagte sich die Studiengesellschaft in ihrer neuen Eingabe. "Als die Studiengesellschaft im Frühjahr 1970 ihre 'STUDIE ZUR REFORM DES BAYERISCHEN RUNDFUNKGESETZES' (AMORBACHER ENTWURF) der Öffentlichkeit übergab, ging sie von der Erwägung aus, daß in einem Zeitalter vielfältiger Reformen eine Überarbeitung des über 20 Jahre alten und ergänzungsbedürftigen Rundfunkgesetzes begrüßt würde. Die Erwartung erfüllte sich zunächst nicht, denn im Jahre 1970

nahm nur ein Teil der Fachpublizistik von der STUDIE Notiz. Erst im Februar 1971 gelang es, Abgeordnete des Bayerischen Landtags für den Reformgedanken zu gewinnen und eine breitere Öffentlichkeit für den AMORBACHER ENTWURF zu interessieren." [1)]

Wie vordergründig der Reformeifer der Organisationen war, die für diese Denkschrift verantwortlich zeichneten, zeigte allein schon das eben erwähnte Zitat. Es ist nicht einleuchtend, warum nun alles reformiert werden müßte, nur weil es sich angeblich um ein "Zeitalter der Reformen" handelte. Dies wird ganz besonders fraglich, wenn man diesen blinden, Reform nur als etwas Zeitgemäßes, fast Modernes betrachtenden Eifer in Zusammenhang mit dem Bayerischen Rundfunkgesetz beurteilt, dem nur einige Jahre vorher durch eine unabhängige Kommission seine vorbildhafte Qualität bescheinigt wurde. [2)]

Worum es den geistigen Vätern sowohl des "AMORBACHER ENTWURFS" als auch der "DENKSCHRIFT ZUR RUNDFUNKREFORM IN BAYERN" ging, wird etwas klarer, wenn der politische Hintergrund der drei Organisationen ausgeleuchtet wird. Die "Studiengesellschaft für Staatspolitische Öffentlichkeitsarbeit" diente im Bundestagswahlkampf 1972 als eine Art Zentrale für die Vielzahl der anonymen, sogenannten Bürgerinitiativen, über die den Unionsparteien Millionen für ihren Wahlkampf zuflossen. Die Seriösität der Studiengesellschaft wird durch die gerichtlichen Nachspiele enthüllt, in die ihr Geschäftsführer Karl-Friedrich Grau verwickelt war, als es darum ging, Klarheit über den Verbleib von Wahlspenden zu schaffen, die der Studiengesellschaft für die CDU/CSU übergeben worden waren. Grau selbst ist Mitglied der rechtsradikalen "Deutschland Stiftung e.V.", deren geschäftsführendes Vorstandsmitglied, Kurt Ziesel,

---

1) Denkschrift zur Rundfunkreform in Bayern. Hrsg.: Studiengesellschaft für Staatspolitische Öffentlichkeitsarbeit in Verb. mit AFF, FFM, Amorbach, Juli 1971

2) Bericht der Kommission zur Untersuchung der Rundfunkpolitischen Entwicklung im südwestdeutschen Raum, Kornwestheim, Jan. 1970

sich häufig seiner engen Kontakte zu dem CSU-Vorsitzenden Strauß rühmt. Auf ihrer Gründungsveranstaltung stellte sich die "Aktion Funk und Fernsehen" als Bürgerinitiative vor, die sich dagegen wehrte, daß die Werte, die die natürlichen Grundlagen des Selbstverständnisses jeder Nation bilden, herabgewürdigt werden. Die AFF hat Verbindungen zu den Vertriebenenverbänden und genießt deren Unterstützung, besonders durch den Vertriebenen-Funktionär Czaja, MdB. Auf der Gründungsveranstaltung wurde gleichfalls auf das gute Verhältnis zwischen der AFF und der Bundeswehr hingewiesen, und in diesem Zusammenhang wurde der Name des derzeitigen Vorsitzenden der "Deutschen Stiftung e.V.", General a.D. Heinz Kast, erwähnt. Ebenfalls erfreute sich die AFF der Unterstützung des verstorbenen CSU-MdB Guttenberg, der auch enge Kontakte zur "Deutschland Stiftung e.V." pflegte. [1] Der Mitbegründer der AFF, Lothar Lohrisch, war 1974 Leiter einer Arbeitsgruppe der "Deutschland Stiftung e.V." in Köln. Ein weiterer damaliger Arbeitsgruppenleiter der "DS", Alphons Zwiener, ist ebenfalls durch seine Unterstützung der AFF hervorgetreten.
Die Politische Herkunft der "Funk- und Fernseh-Mitgestaltung" läßt sich am besten durch einige Äußerungen charakterisieren, die einer der Vorsitzenden dieser Organisation, der Dipl.Ing. Georg Zahel, von sich gegeben hatte und zwar in der "Gesamtdeutschen Warte, Stimme des geteilten Deutschlands", dem Organ einer "Gesamtdeutschen Arbeitsgemeinschaft", in "Jugend in der Herausforderung", dem Organ des "Gesamtdeutschen Jugendkreises", herausgegeben von der FFM und vom "Deutschen Landbund e.V." und in einzelnen flugblattähnlichen Publikationen. In einem Sonderdruck aus der "Begegnung", Köln, Januar 1969, hieß es in einem Beitrag von Zahel: "Freiheit ist nicht Freistil, denn Freistil ist Tyrannei. Darum hat sich unsere 'Demokratie um jeden Preis' als Himmel für die Kriminellen und Dummköpfe, doch als Hölle für die Rechtschaffenden und Selbstlosen erwartungsgemäß bewährt....Die Intellektuel-

---

1) Vgl. epd - Kirche und Rundfunk,Nr. 4, 27. 1. 1971, S. 9

len werten die Primitivlinge auf, weil sie nur diesen etwas vormachen können. Ihnen geht nicht auf, daß weitergehende Verträge mit moskauhörigen Regierungen auch 'Verbrechen' gegen die Menschlichkeit einschließen. ... Das gibt uns die Kraft, gegen die von Unfähigen und Selbstsüchtigen veranlaßten Verirrungen kompromißlos vorzugehen, damit die im Kopfstand befindliche Werttabelle wieder die erforderliche Normallage erhält. Dieser Aufgabe hat sich die FFM über das angestrebte Mitspracherecht beim Rundfunk und Fernsehen der Bundesrepublik Deutschland verschrieben." [1)]

In ihrem AMORBACHER ENTWURF vom Frühjahr 1970 hatte die Studiengesellschaft eine Änderung des Bayerischen Rundfunkgesetzes und der Satzung des BR vorgeschlagen, wobei sie sich an den Strukturen der norddeutschen Anstalten NDR/WDR orientierte. Das gesamte Konzept lief auf die Abschaffung der ständisch-pluralistischen Verfassung der Anstaltsorgane hinaus. Es sollten drei Kontrollgremien für den BR geschaffen werden: Rundfunkrat, Verwaltungsrat und Programmrat. Der Rundfunkrat sollte dem norddeutschen Vorbild entsprechend,nach den Grundsätzen der Verhältniswahl vom Landtag gewählt werden. Er sollte den Intendanten wählen. Der Verwaltungsrat sollte seine alte Zusammensetzung behalten, aber erweiterte Kompetenzen bekommen, indem er dem Rundfunkrat drei Kandidaten zur Intendantenwahl vorschlägt. Die verschiedenen pluralistischen Gruppen sollten von ihren bisherigen Einflußmöglichkeiten weitgehend ausgeschlossen werden. Sie wurden in den Programmrat übernommen, der für die Überwachung der Einhaltung der Programmrichtlinien zuständig sein sollte. Diese Aufgabe wurde bisher von einem Ausschuß des Rundfunkrats übernommen. Um den ständigen Vertretern jedoch nicht alle ihre Rechte zu nehmen, wurde ihnen das Recht eingeräumt, einen eigenen Kandidaten für das Amt des Intendanten vorzuschlagen, wenn der Verwaltungsrat sich nicht auf drei Kandidaten einigen könnte. In der Begründung für diesen Änderungsvorschlag führte die Studiengesellschaft aus:

---

1) Zahel, Georg: "Gesamtdeutsche Warte", Sonderdruck 4/14 (1970)

"...daß das Parlament, das alle vier Jahre von 70 bis 80 Prozent der wahlgerechtigten Bevölkerung gewählt wird, die höchste demokratische Legitimation besitzt." [1] Dem zu erwartenden Vorwurf, daß sich dieser Entwurf gegen das System der pluralistischen Vertretung der einzelnen gesellschaftlich relevanten Gruppen in den Kontrollgremien der Rundfunkanstalten wende, beugte die Studiengesellschaft damit vor, daß sie behauptete, die demokratischen Parteien berücksichtigten in ihren Wahlkandidatenlisten den pluralistischen Charakter der Gesellschaft, und ohnehin sei nur ein winziger Bruchteil des Volkes in Verbänden organisiert. Es taucht die berechtigte Frage nach der Ernsthaftigkeit der in der Studie Ausdruck findenden Überlegungen auf, den soziale Herkunft und Berufe von Bundes- und Lantagsabgeordneten zeigen, daß diese Gremien in ihrer Besetzung keineswegs als Spiegelbild einer pluralistischen Gesellschaft angesehen werden können. Auch erübrigt sich fast der Hinweis darauf, daß Gewerkschaften und auch Kirchen ganz sicher nicht nur einen ganz geringen Prozentsatz der Bevölkerung repräsentieren..

Der AMORBACHER ENTWURF stieß, wie gesagt, bei der CSU auf Bedenken, und in der DENKSCHRIFT ZUR RUNDFUNKREFORM IN BAYERN gaben die drei verantwortlichen Organisationen ihrem erheblichen Mißmut über die ablehnende Haltung Ausdruck, auf die der AMORBACHER ENTWURF in Parlamentskreisen gestoßen war. Im Vorwort der Denkschrift heißt es: "Die STUDIENGESELLSCHAFT fühlte sich jedoch in diesem Bemühen um einen tragbaren Kompromiß in dem Augenblick im Stich gelassen, als Mandatsträger der Regierungspartei unter Bezugnahme auf die augenblicklichen Bemühungen um eine Rundfunkreform vor der angeblichen Gefahr einer 'PARTEIPOLITISIERUNG' der Rundfunkaufsicht warnten und damit zu erkennen gaben, daß sie das Verfassungsgebot des Art. 13 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung bzw. des Artikels 38 Abs. 1 des Grundgesetzes, wonach die Abgeordneten als Ver-

---

1) AMORBACHER ENTWURF, Studiengesellschaft für Staatspolitische Öffentlichkeitsarbeit, Amorbach, April 1970

treter des ganzen Volkes an Aufträge nicht gebunden sind und nur ihrem Gewissen verantwortlich sind, offenbar für die Tätigkeit von Parlamentariern im Rahmen der Rundfunkaufsicht nicht für gültig halten. Der Grundgedanke des AMORBACHER ENTWURFS, die demokratische Legitimation des Rundfunkrates durch eine stärkere Beteiligung des Parlaments bei der Bestellung des Rundfunkrates vorläufig wenigstens mittelbar zu verstärken, war durch die Äußerungen, die praktisch einer Selbstaufgabe des parlamentarischen Unabhängigkeitsprinzips gleichkommen, so erheblich in Mitleidenschaft gezogen, daß eine Verwirklichung des Gesetzentwurfs in der ursprünglichen Form nicht mehr durchsetzbar erschien." [1)]

Die Denkschrift fand wie der ihr vorangegangene Entwurf keine sonderlich starke Beachtung in der Öffentlichkeit. Es ist dennoch notwendig, näher auf sie einzugehen, da Gedanken, die in Kreisen der CSU zu diesem Thema diskutiert wurden, aufgegriffen worden waren, und wenn man das schließlich verabschiedete Rundfunkgesetz mit dem Entwurf vergleicht, sind Ähnlichkeiten festzustellen. Kernstück der Denkschrift war der Vorschlag, die Mitglieder des Rundfunkrats in direkter Wahl von den Fernsehzuschauern und Rundfunkhörern wählen zu lassen. In einem Entwurf für ein "Gesetz über die Wahl der Mitglieder des Rundfunkrates" wurde vorgeschlagen, daß die Mitglieder des Rundfunkrats bei den Landtagswahlen gewählt werden sollten. Kandidaten sollten aufgestellt werden von den politischen Parteien, den bisher im Rundfunkrat vertretenen Verbänden und weiteren Gruppen von Wahlberechtigten. [2)] Angeblich sollte so sicher gestellt werden, daß die Rezipienten sich ihren eigenen Rundfunkrat wählen konnten. Wenn man aber die Bestimmungen genau betrachtet, stellt sich heraus, daß von Parteien oder Verbänden unabhängige Kandidaten kaum eine Chance gehabt hätten, aufgestellt, geschweige denn gewählt

---

1) Denkschrift zur Rundfunkreform in Bayern, a.a.O., S. 2 - 3

2) Vgl. Gesetz über die Wahl der Mitglieder des Rundfunkrats, Art. 6, in: Denkschrift zur Rundfunkreform in Bayern, a.a.O.

zu werden. Parteien und Verbände sowie Landtags- und Bundestagsfraktionen, die ebenfalls zur Aufstellung von Kandidaten berechtigt waren, konnten ihre Kandidaten für den Rundfunkrat in ihren Kreisen nominieren. Unabhängige Kandidaten brauchten nicht weniger als 3500 Unterschriften von Wahlberechtigten, bevor ihre Kandidatur angenommen wurde. Die Chancen eines parteiunabhängigen Kandidaten dürften nicht sehr hoch einzuschätzen gewesen sein, wenn seine Konkurrenten von einer sich im Wahlkampf befindlichen Parteiorganisation unterstützt wurden. In diesem Zusammenhang wurde der Vorschlag auch kritisiert, und es wurde darauf hingewiesen, daß mit einem solchen Verfahren gerade nicht eine Demokratisierung des Rundfunkrates erreicht werden würde, sondern dessen verstärkte parteipolitische Ausrichtung. Derartige Kritik enthält die Vermutung, daß die Autoren des Gesetzentwurfs eine Demokratisierung des Rundfunks durchaus anstrebten, diese aber aufgrund von formellen Schwächen des Entwurfs nicht erreicht werden würde. Die politische Herkunft der Urheber des Gesetzentwurfs läßt aber die Annahme zu, daß eine Demokratisierung gar nicht angestrebt war und die parteipolitische Ausrichtung der Kontrollgremien einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt das eigentliche Ziel war.

Die Autoren der Denkschrift beteuerten oft ihre Unabhängigkeit von der CSU, aber die vorgeschlagenen Maßnahmen deckten sich weitgehend mit den Bestrebungen, den Rundfunk mehr unter die Kontrolle des Parlaments und somit der Regierungspartei und der Staatsregierung zu bekommen, wie sie aus der CSU schon länger laut geworden waren. In ihrem Entwurf für eine Änderung des Bayerischen Rundfunkgsetzes hatte sich die Studiengesellschaft trotz aller geistigen und angeblich organisatorischen Unabhängigkeit von der CSU den aus den Reihen der CSU stammenden Vorschlag der Herauslösung des BR aus der ARD zu eigen gemacht. Die Bestimmung über die Zusammenarbeit mit anderen Rundfunkanstalten wurde in eine 'kann'-Bestimmung umgeändert, und gleichzeitig hieß es, daß Eigenanteil des Programms und

Fremdenanteil in einem "angemessenen Verhältnis zueinander" [1] stehen müssen. Eine Bestimmung, die, wäre sie Gesetz geworden, direkt auf eine Reduzierung des ARD-Anteils in Bayerischen Rundfunkprogrammen geführt hätte. Unliebsame Programme sollten damit unterbunden werden, daß man möglichst nur solche Beiträge zur Sendung kommen ließ, die man selber am besten schon vorher kontrolliert hatte.

Nach den Vorstellungen der Autoren der Denkschrift sollte dem Rundfunk und den in ihm tätigen Journalisten praktisch jede Kritikfähigkeit genommen werden. In Absatz 2 des Entwurfs für ein Neues Rundfunkgesetz in Bayern hieß es: "Die Bediensteten des Bayerischen Rundfunks dürfen bei der Programmgestaltung weder einseitig einer politischen Partei oder Gruppe noch Sonderinteressen, seien sie wirtschaftlicher oder persönlicher Art, dienen. Sie können jedoch in Kommentaren und in Sendungen, die kritisch Stellung nehmen, unter Beachtung der Grundsätze des Absatzes 1 eine redaktionelle Meinung äußern." [2]
Ein weiterer wichtiger Punkt war der Vorschlag zur Verbeamtung der Spitzenkräfte des BR, wobei der Intendant den Rang eines Ministers bekommen hätte. Mit diesem Vorschlag meinte man, von der angeblichen Unkündbarkeit von Spitzenkräften in Rundfunkanstalten wegzukommen und den Leistungsgedanken dort einzuführen. In Wirklichkeit hätte eine Verbeamtung der verantwortlichen Personen einer Rundfunkanstalt nur eine verstärkte Staatskontrolle bezweckt, und es ist überaus zweifelhaft, ob die Möglichkeit der vorzeitigen Versetzung in den Ruhestand den Leistungsdruck in den oberen Etagen der Rundfunkhäuser erheblich gefördert hätte.

---

1) Denkschrift zur Rundfunkreform in Bayern, a.a.O., Art. 1

2) ebenda, Art. 2

4.1.4. Die medienpolitische Konzeption der CSU

Die Vorschläge, die von den drei Organisationen AFF, FFM und der Studiengesellschaft kamen, die allesamt zu dem Bereich rechter Splittergruppen zu zählen sind, flossen in die Überlegungen der CSU zur Medienpolitik mit ein.
Die zentralen Punkte der CSU-Medienpolitik bildeten die Vorschläge von Handlos und der Studiengesellschaft sowie das von dem Abgeordneten Stein vertretene Konzept des kommerziellen Rundfunks. Auf die Übernahme der Vorschläge der rechtsradikalen Gruppen durch die CSU wies auch die "FUNK-korrespondenz" im März 1971 hin, als sie berichtete, daß bei den Beratungen innerhalb der CSU über eine Neufassung des Bayerischen Rundfunkgesetzes die Vorschläge der Studiengesellschaft eine der wichtigen Grundlagen bildeten. Zu den Beratungen meinte die FK: "Dabei dient die Studie zur Reform des Bayerischen Rundfunks, die eine Studiengesellschaft für Staatspolitische Öffentlichkeitsarbeit im Februar 1970 vorgelegt hatte, als willkommene Anregung." [1)]
Das Konzept der CSU zur Herstellung der Zustände im Rundfunk, die sie sich wünschte, wurde öffentlich von dem Fraktionsvorsitzenden Huber vorgelegt. Huber erklärte, daß es drei Bereiche für eine Gesetzesnovellierung gäbe: "Anpassung der Zusammensetzung des Rundfunkrates an die für den WDR und NDR geltenden Modelle...

Eine Änderung der Kompetenzen des Rundfunkrates...

Erweiterung des Rundfunkgesetzes an die technischen Möglichkeiten der Errichtung weiterer Sendungen... Sollten mehrere Sender technisch möglich sein, sehe er nicht ein, wie man auf die Dauer ein Monopol der öffentlich-rechtlichen Organisationsform rechtfertigen könne." [2)]

---

1) FUNK-korrespondenz, Nr. 13, 25. 3. 1971, S. 1

2) Donau Kurier, 20. 3. 1971

Für die Einschätzung der Initiativen um einen kommerziellen Rundfunk in Bayern, die aus der CSU kamen, ist die Reihenfolge der genannten Bereiche, in denen Huber Änderungen vornehmen wollte, bezeichnend. Der Plan eines kommerziellen Rundfunks war offensichtlich Teil der Strategie der CSU, er hatte aber nicht die Priorität, die der Erweiterung des CSU-Einflusses auf den BR eingeräumt wurde. Diese Zweitrangigigkeit ist sicher auf die Skepsis zurückzuführen, auf die die Pläne der Abgeordneten Stein, Messner, Schosser et al. stießen wegen der wirtschaftlichen, technischen, juristischen und politischen Probleme, die in ihnen enthalten waren. Obwohl Strauß und andere führende Persönlichkeiten der CSU sich dem Gedanken eines kommerziellen Rundfunks gegenüber aufgeschlossen gezeigt hatten, sind die Pläne für einen privaten Rundfunk nie über die Beratung in Ausschüssen der Fraktion hinaus gediehen (s. dazu S. 411).

Nach der von Huber entwickelten Reihenfolge der zu treffenden Maßnahmen wurde dann auch das Gesetz über den Bayerischen Rundfunk zuerst geändert. Damit waren aber die Rundfunkpläne der CSU noch nicht zu Ende, denn bei den Beratungen über die Änderung des Bayerischen Rundfunkgesetzes und der vollzogenen Novellierung legte die CSU offen, daß sie diese Maßnahme nur als ersten Schritt betrachtete und der zweite, das kommerzielle Fernsehen, bald darauf folgen sollte. Am 20. Januar 1972 meldete die Augsburger Allgemeine: "Die CSU-Fraktion im Bayerischen Landtag hat erstmals Pläne für die Einführung eines privaten Rundfunks und Fernsehens erörtert... Huber kam zu dem Ergebnis, daß die technischen und organisatorsichen Voraussetzungen für die Einführung eines privaten Rundfunks und Fernsehens leichter zu erfüllen wären als die finanziellen. Trotzdem sei er der Auffassung, daß bis zum Jahr 1973 diese Pläne zu verwirklichen seien." [1] Diese Haltung der CSU bekam noch Unterstützung durch die gesamte Union, als auf einer Tagung der Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU in München unter Leitung von Huber der Beschluß gefaßt wurde, bis zum

---

1) Augsburger Allgemeine, 20. 1. 1972

Herbst des Jahres alle Möglichkeiten und Notwendigkeiten der Änderung von Rundfunkgesetzen zu prüfen, die für eine Zulassung von kommerziellem Rundfunk erforderlich seien.[1)]

4.2. Die Initiative für eine Zulassung kommerziellen Rundfunks in Bayern

Die Überlegungen, ob - und später - wie man zu einem kommerziellen Fernsehen in Bayern kommen könnte, hatte denselben Ursprung wie die Bestrebungen zur Ausweitung des Einflusses der Parteien, sprich CSU, im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Der Unterschied zwischen den Verfechtern eines kommerziellen Rundfunks und denen, die mehr auf eine Änderung der Struktur der Kontrollgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hinarbeiteten, bestand nicht in der Zielrichtung, sondern in der Methode. Der Abgeordnete Stein sagte dazu: "Wir haben in Bayern einen sehr stark konservativen Anteil der Bevölkerung, die sich artikuliert sehen will in den Medien, und wenn die das nicht sehen, dann schalten sie ab...

Unser Interesse lag daran, daß schon 1970 zur Landtagswahl eine Welle der Unzufriedenheit über den Bayerischen Rundfunk hergegangen ist. Der war einer Welle der Kritik ausgesetzt, dazu das Schlagwort 'Rotfunk'...

Damals war schon ein Stadium des Niedergangs der CSU. Auch die Ergebnisse der Bundestagswahl hatten das gezeigt...

Der Bayerische Rundfunk war damals meines Erachtens ungewichtig links, und ich war der Meinung, daß man bei dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk keinen Einfluß nehmen kann. Da sah ich eine Chance, hier ein Kontrastprogramm zu bilden." [2)]

Diese Äußerungen des CSU-Abgeordneten lassen eine Reihe von Gegebenheiten deutlich werden. Die oft beschworene Mei-

---

1) Vgl. Augsburger Allgemeine, 4. 3. 1972

2) Interview mit Stein, München, Oktober 1974

nungsfreiheit des angestrebten kommerziellen Rundfunks in dem Sinne einer Meinungslosigkeit war eine Verschleierung der Ziele, die die CSU mit der Schaffung eines kommerziellen Rundfunks zu erreichen hoffte. Diejenigen, die dafür arbeiteten, waren der Ansicht, daß nur mit dem kommerziellen Fernsehen eine stärkere Verbreitung von CSU-Gedanken und Positionen in der Wählerschaft möglich sei. Unklar blieb, wie weit die "Welle der Unzufriedenheit", die sich über den Bayerischen Rundfunk ergoß, wirklich aus der Bevölkerung oder aus der CSU selbst kam. Es ist daran zu erinnern, daß das Schlagwort "Rotfunk" von dem CSU-Vorsitzenden Strauß in die Diskussion gebracht worden war - und nicht von einzelnen Wählern. Die Aussage des Abgeordneten Stein, die sinngemäß beinhaltete, daß man praktisch auf Wunsch der Wähler gehandelt hatte, wurde später durch die große Zustimmung entkräftet, die das "Volksbegehren Rundfunkfreiheit" genoß.

4.2.1. Der erste Gesetzentwurf zur Errichtung kommerziellen Rundfunks in Bayern

Die Frage der Zulassung einer privatrechtlich organsierten Rundfunkanstalt in Bayern kam zum ersten Mal ernsthaft zur Zeit des Landtagswahlkampfes 1970 in die Diskussion. Am 9. 11. 1970 meldete die "Welt", daß eine Gruppe von 40 Abgeordneten den Entwurf eines Änderungsgesetzes zum bayerischen Rundfunkgesetz unterzeichnet hätten. Das Ziel der Abgeordneten sei die Zulassung eines kommerziellen Fersehens. [1] Etwa zu der gleichen Zeit übergab der SPD-Abgeordnete Glotz einen als vertraulich gekennzeichneten Gesetzentwurf für die Zulassung privaten Rundfunks in Bayern der Presse, der von Stein stammte. [2] Zu diesem

---

1) Die Welt, 9. 11. 1970

2) Entwurf eines Änderungsgesetzes zum Bayerischen Rundfunkgesetz (Zulassung eines privaten Rundfunks), unveröffentl. Manuskript

Gesetzentwurf, den Glotz als Schubladengesetz über privates Fernsehen und privaten Hörfunk bezeichnete, sagte Glotz in einer Presserklärung: "...so kann kein Zweifel bestehen, daß mit einem derartigen Gesetz der CSU die Möglichkeit gegeben werden könnte, die öffentliche Meinung stärker unter Kontrolle zu bekommen." [1]
Die Authentizität des von Glotz der Presse übergebenen Entwurfs wurde von der CSU nie bestritten. Stein versuchte dennoch abzuschwächen, indem er erklärte, daß er schon seit Monaten zusammen mit dem Fraktionskollegen Seidl an einem solchen Entwurf arbeite, der der Öffentlichkeit durch Pressegerüchte bekannt sei, und daß er sich deshalb nicht vorstellen könne, woher der "vertraulich"-Stempel auf dem von Glotz publik gemachten Entwurf stamme. [2] Steins Erklärung zeigte eindeutig, daß in den Reihen der CSU schon seit 1970 intensive Überlegungen über die Möglichkeiten einer Zulassung von privaten kommerziellen Rundfunkanstalten zugange waren. Ein zweifelhafter Punkt an Steins Erklärung war die Frage nach dem Ausmaß an eigener Arbeit, die in dem Entwurf steckte, denn lange Passagen waren im Wortlaut identisch mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes Nr. 806 über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland.

An erster Stelle in dem Entwurf stand der Satz, der vor Augen führte, worum es denen ging, die diesen Entwurf bei ihren Fraktionskollegen herumreichten. Es hieß: "Private Veranstalter von Rundfunksendungen unterliegen der Staatsaufsicht". [3] Offensichtlich war die kommerzielle Struktur einer Rundfunkanstalt noch keine genügende Garantie dafür, daß diese Anstalt auch ein Programm ausstrahlen würde, das den Vorstellungen der CSU entspräche. Außerdem ist in diesem Zusammenhang auch auf die zitierte Passage aus dem

---

1) Dr. Peter Glotz: Schubladengesetz über privates Fernsehen und privaten Rundfunk, unveröffentl. Manuskript

2) Vgl. dpa - Landesdienst Bayern, 18. 11. 1970

3) Entwurf eines Änderungsgesetzes, a.a.O., S. 10 f.

Handlos-Papier zu verweisen, in der vor dem Anspruch der Gewerkschaften gewarnt wurde, falls die gesetzlichen Möglichkeiten erst einmal geschaffen seien.
Es bestanden auch in Kreisen der Wirtschaft erhebliche Bedenken, ob man, wenn der kommerzielle Rundfunk einmal errichtet war, die Gewerkschaften von diesem Medium fernhalten könne. [1] Wenn aber der kommerzielle Rundfunk einer scharfen staatlichen Kontrolle unterworfen würde, so hätte sich selbst bei einem gewerkschaftseigenen Rundfunk das aus der Sicht der CSU Schlimmste verhindern lassen. Der staatlichen Aufsichtsbehörde waren in dem Entwurf Eingriffsmöglichkeiten gegeben, die bis zu einer Vorzensur gingen. Entsprechend den Bestimmungen des Saarländischen Gesetzes von 1967, Paragraph 24, Abs. 4 des Entwurfs "bei unmittelbar drohenden schwerwiegenden Verletzungen der sich aus diesem Gesetz ergebenden Verpflichtungen" [2] könnte die Aufsichtsbehörde Sendungen und sogar auch den gesamten Sendebetrieb unterbinden. Gleichzeitig war vorgesehen, daß jeder Bedienstete des privaten Rundfunkveranstalters der Aufsichtsbehörde über jeden sie interessierenden Vorfall Auskunft zu erteilen hätte und daß die Aufsichtsbehörde jederzeit in den Verwaltungsgremien der Trägergesellschaft das Wort ergreifen und sogar Gegenstände zur Beschlußfassung oder Erörterung vorlegen könnte. [3]
Den saarländischen Bestimmungen entsprachen auch die Regelungen über Art und Höhe der Konzessionsgebühr. Obwohl in Bayern kein Anlaß bestand zu versuchen, aus Mitteln der Konzessionsgebühr den BR zu stärken, da dieser - nicht wie der SR - keine Finanzsorgen hatte, und obwohl auch die CSU

---

1) Gegengewicht zum öffentlich-rechtlichen Bayerischen Rundfunk. Eine Untersuchung der vorhandenen Möglichkeiten für ein privates Institut, Informationsstelle der Bayerischen Wirtschaft, München 28. 8. 1971, unveröffentl. Manuskript
Ähnliche Befürchtungen äußerte der Präsident des Instituts der Deutschen Wirtschaft, Prof. Rodenstock, in einem Gespräch mit dem Verfasser

2) Entwurf eines Änderungsgesetzes, a.a.O., § 24, Abs. 4

3) Vgl. ebenda, § 24, Abs. 1 - 3

nicht an Geldnot litt, was bei den Überlegungen der Parteienvertreter im Saarland eine Rolle gespielt hatte, wurde die Konzessionsgebühr dennoch so hoch wie im Saarland angesetzt, also auf 8 % der Bruttowerbeeinnahmen, aber mindestens 3 Mio. DM pro Jahr.
Das Problem der Vertretung der gesellschaftlich relevanten Kräfte sollte analog dem Saarland mit der Konstruktion der Aktiengesellschaft, die sich einen Beirat schaffte, gelöst werden.

4.2.1.1. Die Vertretung der gesellschaftlich relevanten Kräfte

Die Zusammensetzung des Beirats war den Zielen der Initiatoren des Entwurfs entsprechend geregelt. Allein sechs der 13 Beiratsmitglieder wurden von der Staatsregierung, den Kirchen und den Fraktionen im Landtag entsandt. Die übrigen Mitglieder, die als Vertreter der Allgemeinheit galten, sollten vom Landtag auf Vorschlag des Ausschusses für Kulturpolitik gewählt werden. Es fehlte eine Bestimmung, nach der sichergestellt wurde, daß entsprechend der Fraktionsstärke der im Landtag vertretenen Parteien, Personen in die Aufsichtsgremien von Rundfunkanstalten gewählt würden. Nach diesem Gesetzentwurf konnte die Ausschußmehrheit entscheiden, wer in den Beirat gewählt wurde und wer nicht. Die Verbände hatten praktisch keine Möglichkeit mehr, durch die Entsendung von Vertretern in die Kontrollgremien Einfluß auf des Programm auszuüben. Ihnen war es nicht einmal mehr überlassen, die vom Landtag zu wählenden Kandidaten zu nominieren. In dem Entwurf hieß es schlicht: "Die übrigen Mitglieder und ihre Stellvertreter werden vom Landtag auf Vorschlag des Ausschusses für Kulturpolitik gewählt. Hierbei sind große Gemeinschaften des öffentlichen Lebens, insbesondere im kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Bereich zu hören." [1]

1) Entwurf eines Änderungsgesetzes, a.a.O., § 30, Abs. 6

Eine weitere Bestimmung über die Vertretung der Interessen der Allgemeinheit besagte: "Die Allgemeinheit wird gegenüber dem Veranstalter durch einen Beirat vertreten. Die Mitglieder des Beirates sind verpflichtet, sich für die gesamten Interessen des Veranstalters und der Rundfunkteilnehmer einzusetzen." [1)]
Der Entwurf setzte dem Einfluß der gesellschaftlich relevanten Kräfte auf das Programm, wie ihn das BVG mehrfach gefordert hat, mehrere Schranken. Die Verbände sollten im Bereich des kommerziellen Rundfunks nicht mehr selbst bestimmen können, wer ihre Interessen vertreten würde. Dies würde im Konfliktfall von der Regierungspartei nach dem Grundsatz: "Mir san die mehran" [2)] entschieden werden.

Außerdem wurde von den Vertretern der Allgemeinheit verlangt, daß sie sich nicht nur für ihre eigenen Interessen einsetzten, sondern auch für die des Veranstalters. Es ist unverständlich, wie zwischen den Rundfunkinteressen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen und den wirtschaftlichen Interessen des Veranstalters ein Konsens herbeigeführt werden sollte. Dies wäre z.B. nur dann möglich gewesen, wenn die Vertreter der Allgemeinheit sich den Grundsatz zu eigen gemacht hätten, der von Befürwortern kommerziellen Fernsehens immer hervorgebracht wird, nämlich, daß das größtmögliche Publikum automatisch das beste Programm bekäme.
Diese Verkürzung, die die Quantität der Zuschauer mit der Qualität des Programms gleichsetzt, ist jedoch nicht zulässig.

Um sicher zu gehen, daß auf jeden Fall die Interessen des Veranstalters und der Kapitaleigner Vorrang hatten, wurde der Tätigkeit der Vertreter der Allgemeinheit noch ein weiterer Riegel vorgeschoben. So hieß es in dem Entwurf: "Die Mitglieder des Beirates im Aufsichtsrat des Veranstal-

---

1) Entwurf eines Änderungsgesetzes, a.a.O., § 29, Abs. 1

2) Messner, MdL, zit. nach: dpa - Landesdienst Bayern, 10. 2. 1972

ters sind an die Weisungen des Beirates gebunden, soweit dies nach dem Aktienrecht möglich ist." [1] Das Aktienrecht schreibt aber vor, daß sich der Aufsichtsrat für die Interessen der Kapitaleigner einzusetzen hat. Auf diese Weise sollten die Einflußmöglichkeiten des Beirates auf das Niveau der Belanglosigkeit reduziert werden. Damit wurde die Verfassungskonformität des Entwurfs bezüglich des Einflusses der gesellschaftlich relevanten Kräfte auf das Programm in Frage gestellt.

4.2.1.2. Das Problem der Frequenzknappheit und die Versuche der Initiatoren, weitere verfassungsrechtliche Probleme zu lösen

Da versucht wurde, den kommerziellen Rundfunk doch den Forderungen des Bundesverfassungsgerichts entsprechend zu gestalten, wurde deutlich, daß auf das Argument, die technische Entwicklung sei über den Stand hinausgegangen, zu dem das Urteil des Verfassungsgerichts 1961 gefällt wurde, nicht viel zu geben war.
Der Abgeordnete Stein schrieb zwar an den epd: "Gewöhnen Sie sich daran, daß die Frequenznot überwunden ist. Unterlassen Sie künftig, Prädikate über Sachkundigkeit zu verteilen, wenn Sie selbst die Sache nicht beherrschen." [2]
Doch änderte sich die tatsächliche Frequenzsituation weder durch forsches Auftreten der Initiatoren des Gesetzentwurfs noch durch Anspielungen auf ausländische Frequenzen, auf die schon die FRAG im Saarland erfolglos spekuliert hatte. Im Juli 1971 kam das Bundesverfassungsgericht erneut zu dem Schluß, daß der Einfluß der gesellschaftlich relevanten Kräfte auf das Programm einer Anstalt immer noch notwendig sei.

---

1) Entwurf eines Änderungsgesetzes, a.a.O., § 32, Abs. 6

2) epd- Kirche und Rundfunk, Nr. 12, 24. 3. 1971, S. 23

In der Begründung seines Entwurfs stellte Stein fest, daß die Freiheit, Rundfunkunternehmen zu gründen, ein Grundrecht sei und daß das BVG privaten Rundfunk für verfassungskonform erklärt habe. Zu den Einschränkungen, die das Gericht in der Frage des kommerziellen Rundfunks vorgebracht hatte, sagte Stein in seinem Entwurf: "Die Voraussetzungen, unter denen das Gericht andererseits das öffentlich-rechtliche Rundfunkmonopol für verfassungsgemäß gehalten hat, sind, soweit sie überhaupt vorgelegen hatten, inzwischen entfallen. Das Argument der Wellenknappheit ist durch die technische Entwicklung überholt." [1] Zur Stützung seiner Begründung zitierte Stein den ehemaligen Dekan der juristischen Fakultät der Freien Universität Berlin, Prof. Roman Herzog: "Die Aufrechterhaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkmonopols widerspricht dem Grundgesetz". [2] In einem Gutachten, das Herzog für die FDP im Saarland hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit des saarländischen Rundfunkgesetzes erstellt hatte, kam er zu einem ähnlichen Schluß und stützte diesen mit der Erklärung: "Das Argument der Wellenknappheit ist mit der technischen Entwicklung der letzten Jahre heute praktisch schon entfallen." [3] Er unterließ es aber, diesen für das Verfassungsgericht so wichtigen Punkt auch nur ansatzweise zu untermauern. Es fehlte bei Stein, wie auch bei Herzog, auf den er sich stützte, jeder Hinweis darauf, welche Frequenzen denn neuerdings zur Verfügung stünden. Stein unterstellte auch, daß das BVG in seinem Fernsehurteil möglicherweise von falschen Voraussetzungen ausgegangen war, indem er anzweifelte, ob eine Wellenknappheit jemals wirklich vorgelegen hatte. [4]

In den zweiten Punkt der kurzen Begründung seines Entwurfs schrieb Stein unter der Überschrift "sachlich": "Mit der

---

1) Entwurf, S. 23

2) Herzog, R., zit. n. Entwurf eines Änderungsgesetzes, a.a.O., S.23

3) Rechtsgutachten des Prof. Dr. Roman Herzog zu Fragen des Rundfunkgesetzes Saar, unveröffentl. Manuskript, S. 21

4) Vgl. Entwurf eines Änderungsgesetzes, a.a.O., S. 23

Einführung eines privaten Rundfunks in Bayern entspricht die Landesregierung der Forderung des Grundgesetzes nach einer 'Vielfalt von Meinungen'. Zuschauer und Hörer entscheiden in eigener Verantwortung die Programmauswahl. In einem gemischten System zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Veranstaltern zwingt der Wettbewerb zu einem besseren Niveau des Programms." [1]

Die in dem ersten Satz zum Ausdruck gebrachte Ansicht, daß es sich bei der Schaffung eines kommerziellen Rundfunks praktisch um einen Verfassungsauftrag handele, läßt sich weder aus dem GG noch aus dem Fernsehurteil des BVG noch aus dem dieses Urteil bestätigenden Mehrwertsteuerurteil des BVG [2] ablesen. Das Gericht hatte in seinen Urteilen im Gegenteil ausdrücklich die öffentlich-rechtliche Struktur des Rundfunks als Garantie angesehen, daß ein möglichst breites Meinungsspektrum in den Programmen der Rundfunkanstalten verbreitet wird. Es entbehrt nicht einer gewissen Portion Zynismus, wenn die Kräfte, die behaupten, mit der Schaffung von kommerziellem Rundfunk ein höheres Maß an Meinungsvielfalt in den Medien zu erreichen, anderenorts und in anderem Zusammenhang die Meinungslosigkeit des kommerziellen Rundfunks als dessen besonderes Qualitätsmerkmal hervorkehren. [3] Auch war weder aus der Begründung noch aus dem Gesetzentwurf zu erkennen, wie, im Gegensatz zum öffentlich-rechtlich organisierten Rundfunk, die Zuschauer und Hörer bei einem kommerziellen Rundfunk die Programmwahl in eigener Verantwortung bestimmen sollen. Bei drei Fernsehprogrammen und mehreren empfangbaren Hörfunkprogrammen der öffentlich-rechtlichen Anstalten konnte nicht behauptet werden, daß der Zuschauer oder der Hörer keine Wahl habe. Sollte bei diesem Satz dagegen eine Einflußmöglichkeit der Zuschauer und Hörer auf die Zu-

---

1) Entwurf eines Änderungsgesetzes, a.a.O., S. 24

2) BVG - Entscheidungen, Bd. 31, Nr. 30 v. 27.7. 1971, S. 314 ff.

3) Der Vorstandssprecher der PRIBAG, Bert Schnitzler, hat u.a. auch gegenüber dem Autor versucht, die Vorzüge eines von ihm geleiteten "meinungslosen Rundfunks" überzeugend darzulegen.

sammenstellung des Programms des kommerziellen Rundfunks gemeint sein, so zeigten die Ausführungen über Stellung und Funktion des Beirats in dem Gesetzentwurf, daß dieser immer den wirtschaftlichen Interessen der Kapitalgeber untergeordnet sein würde. Wenn Stein in seiner Begründung ferner behauptete, daß der Wettbewerb zwischen einer öffentlich-rechtlichen und einer kommerziellen Rundfunkanstalt das Niveau des Programms heben würde, so sprachen dagegen die Erfahrungen in Großbritannien und in den USA.[1)]
In der Begründung des Gesetzentwurfs hieß es ferner:

"2. Durch die Einführung eines privaten Rundfunks in Bayern wird die willkürliche Beschränkung der Werbezeiten aufgehoben. Die Begrenzung der Sendezeiten für Werbung bei den Anstalten des öffentlichen Rechts verstößt in elementarer Weise gegen die Grundsätze unserer antidirigistischen Wirtschaftsordnung.

3. In einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung müssen der werbetreibenden Wirtschaft der ungehinderte Zugang zu allen Werbemitteln garantiert sein." [2)]

Diese Bemerkungen zeigten eindeutig, in wessen Interesse hier ein Gesetz geschaffen werden sollte. Selbst das kommerzielle Fernsehen in England unterlag Einschränkungen, was die für Werbung zur Verfügung stehende Zeit betrifft. In der Begründung des Entwurfs wurde besonders darauf hingewiesen, daß ein kommerzieller Rundfunk keinerlei Begrenzung der Werbung unterliegen sollte. [3)]

---

1) Neben offiziellen Untersuchungen (Pilkington Report) haben sogar einige derer, die sich an der Schaffung des kommerziellen Fernsehens in Großbritannien maßgeblich beteiligten, es in Gesprächen mit dem Verfasser bedauert, daß aufgrund der sinkenden Zuschauerzahl die BBC sich gezwungen sah, von ihren hohen Programmansprüchen Abstand zu nehmen und sich in der Programmauswahl der Programmstruktur der kommerziellen Programmgesellschaften anzupassen.

2) Entwurf eines Änderungsgesetzes, a.a.O., S. 24

3) Vgl. ebenda

4.2.2. Der zweite Gesetzentwurf aus der Gruppe um Stein

4.2.2.1. Die Beachtung der Initiative in der Öffentlichkeit

Steins Entwurf fand nach seiner Veröffentlichung kein starkes Echo. Dennoch arbeiteten Stein und seine Mitarbeiter innerhalb und außerhalb des Parlaments an ihren Plänen zur Zulassung eines kommerziellen Rundfunks in Bayern weiter. Stein hatte Kontakte zu saarländischen Politikern, von denen er sich die Grundgedanken des kommerziellen Rundfunks erklären ließ. "Ein kürzlich stattgefundenes Gespräch mit Stein bestätigte der saarländische Wirtschaftsminister Dr. Manfred Schäfer auf Anfrage, bei dem er auf Bitten des CSU-Abgeordneten die gesetzlichen Grundlagen für einen saarländischen Privatsender erläutert habe." [1] Auch der saarländische Ministerpräsident Röder war inzwischen auf Steins Bemühungen aufmerksam geworden und war bemüht, sein Land in der Diskussion über den privaten Rundfunk an prominenter Stelle zu halten. Er ließ die Pläne Steins "genauestens prüfen" und erklärte, wenn sich im Bayerischen Landtag eine Mehrheit für die Pläne Steins fände, dann würde "eine Situation (entstehen), an der das Saarland nicht vorbeigehen kann". [2] Im März 1971 legte Stein dann eine überarbeitete Version seines Gesetzentwurfs vor.[3] Die Massenmedien fingen an, seinen Bemühungen mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Der HR berichtete am 24.2.1971 über Steins Pläne, und er selbst konnte in der Sendung die Grundzüge seiner Vorstellungen darlegen. Der WDR brachte am 26. 3. 1971 eine längere Sendung über den angesteuerten kommerziellen Rundfunk in Bayern, in der Stein und

---

1) Fernseh- und Rundfunkspiegel des Deutschen Industrieinstituts, Nr. 39, 27. 2. 1971, S. 2

2) Ebenda

3) Vgl. Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung und die Aufgaben eines privaten Rundfunks in Bayern, in: tvc-Archiv, Nr. 11, 11. Jhrg., 15. 3. 1971

sein Partner im außerparlamentarischen Bereich, der Teilhaber der FRAG, Bert Schnitzler, zu Wort kamen.

Es ist hier nicht notwendig, über die oben angeführten Anmerkungen zu den Plänen einer Änderung der Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks weit hinauszugehen. Es soll aber darauf hingewiesen werden, daß der SPD-Abgeordnete Glotz in einer Pressekonferenz auf die Zweigleisigkeit der von der CSU verfolgten Pläne verwies. "In der CSU gibt es zur Rundfunkfrage heute zwei Tendenzen: einmal will man die ständisch (Unterstreichung im Original) aufgebauten Kontrollgremien dem reinen Parteiproporz unterwerfen..., zum andern will man neben dem öffentlich-rechtlich organisierten Rundfunk private Rundfunkveranstalter zulassen. Initiatoren sind die Interessengruppen um die Freie Rundfunk AG (FRAG), vor allem Bert Schnitzler und seine Fernseh-Contact GmbH. Parlamentarische Gallionsfigur: der Landtagsabgeordnete Erwin Stein." [1]
In der Pressekonferenz griff Glotz einige Punkte aus dem überarbeiteten Entwurf auf, die ihm besonders problematisch erschienen. Glotz hob hervor, daß die Bestimmungen in dem Entwurf, die die Sendezeiten von Parteien regelten, nicht zufriedenstellend waren. Es war nicht festgelegt, wie und wieviel Sendezeit den Parteien überlassen werden sollte. Besonders problematisch erschien ihm die Regelung, daß der Beirat sich nach wie vor sowohl für die Interessen des Veranstalters als auch für die Interessen der Rundfunkteilnehmer einsetzen sollte. In diesem Zusammanhang sagte Glotz: "Wieso soll sich ein Vertreter der Gruppe der Gewerkschaften für die 'gesamten Interessen des Veranstalters' einsetzen?" [2] Ebenfalls zeigte Glotz die aktien- und verfassungsrechtlich problematische Stellung des Beirats auf. In einer Stellungnahme zu der von der SPD mit Glotz abgehaltenen Pressekonferenz bescheinigte Stein der

---

1) Glotz, P.: Pressekonferenz: Zu den Bestrebungen zur Änderung des Bayerischen Rundfunkgesetzes, unveröffentl. Manuskript

2) Ebenda

SPD "spießbürgerliche Zufriedenheit" sowie "Unfähigkeit zur konstruktiven Kritik".

4.2.2.2. Angebliche "Effekte" kommerziellen Rundfunks

Dem kommerziellen Rundfunk sprach Stein eine Reihe von "Effekten" zu, die allesamt unfundiert waren und eher von Wunschvorstellungen und fadenscheinigen Argumenten ausgingen als von Tatsachen. "1. Antibürokratisierungseffekt: Die Zunahme an Frequenzen und Programmen infolge des technischen Fortschrittes wird die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu einem unüberschaubaren, unkontrollierbaren Gebilde aufblähen. Privat-Rundfunk könnte als Konkurrenz regulierend wirken und diese Entwicklung verhindern."[1] Hierzu muß erneut angemerkt werden, daß der technische Fortschritt, den Stein hier und anderenorts beschwor, einfach noch nicht eingetreten war und auch Kenner der Materie, z.B. Karl Tezner, auch für die Zukunft kaum eine Möglichkeit zur Erweiterung der Sendemöglichkeiten sahen.[2] Stein schrieb dem kommerziellen Fernsehen ferner einen Bildungs- und Informationseffekt zu: "Der Privat-Rundfunk würde ein echtes Kontrastprogramm anbieten; dadurch Bereicherung des Programmangebots und der Wahlmöglichkeiten. Das Niveau der Sendungen kann nicht absinken, da die bayerische Bevölkerung gutes 3) Programm bevorzugt. Im übrigen könnte das Programm der öffentlich-rechtlichen Sender teilweise auch gar nicht mehr im Niveau unterboten werden."[4] Es ist aus diesen Ausführungen nicht erkenntlich, wie der Effekt eintreten soll. Behauptungen, daß aufgrund

---

1) Stellungnahme Stein, München, 22. 3. 1971, unveröffentl. Manuskript

2) Vgl. Tezner, K. auf einer Tagung der Katholischen Akademie, München, 27. 2. 1972, in: epd - Kirche und Rundfunk, Nr. 9, 1.3.1972, S. 1

3) Der Artikel fehlt im Original

4) Stellungnahme Stein, München 22. 3. 1971, unveröffentl. Manuskript

der hohen Ansprüche des bayerischen Publikums das Niveau nicht absinken könne, und Unterstellungen wie die, daß das Programm der öffentlich-rechtlichen Anstalten stellenweise gar nicht unterboten werden könne, reichen nicht aus. Für Stein sollte das kommerzielle Fernsehen ferner einen Demokratisierungseffekt haben. "Privat-Rundfunk wäre gehalten, demokratische Prinzipien zu befolgen und auch Mehrheitsmeinungen auszustrahlen. Aus wirtschaftlichen Gründen (ständig größtmögliche Hörer- bzw. Seherzahlen) ist Privat-Rundfunk gezwungen, bei politischen und gesellschaftskritischen Sendungen objektiv zu berichten." [1]

Das Skurrile daran ist, daß der Eindruck erweckt werden soll, oder jedenfalls bei seinem Autor vorliegt, als würden in den Programmen der ARD nur Meinungen von intellektuellen Minderheiten ausgestrahlt. Auch ist nicht ersichtlich, warum der Zwang zu höchsten Einschaltquoten automatisch einen größeren Hang zur Objektivität mit einschließt. Es kann dahingestellt bleiben, ob in allen Sendungen des Rundfunks immer ein Höchstmaß an Objektivität überhaupt wünschenswert ist, denn dann würde es kaum noch zu profilierten Meinungsäußerungen kommen. Außerdem kann nach dem Verständnis der CSU über Rundfunkfragen unterstellt werden, daß nach ihrer Einschätzung eine Sendung das Prädikat "objektiv" erhalten würde, wenn sie den Standpunkt der CSU wiedergibt.

Darüber hinaus schrieb Stein dem kommerziellen Fernsehen das zu, was er einen Sozialeffekt nannte. "Es werden Beschäftigungsalternativen für die Rundfunkjournalisten und Techniker geschafffen. Damit wird der Gesinnungszwang abgebaut und die Abhängigkeit der Arbeitnehmer vom öffentlich-rechtlichen Monopoldienstherren beendet." [2]

Das Argument, daß mit dem kommerziellen Rundfunk Arbeitsplätze geschaffen würden, wurde später von den Initiatoren selbst entkräftet. Es wurde deutlich gesagt, daß der kommerzielle Rundfunk sein Programm weitgehend von freien

---

1) Stellungnahme Stein, München, 22. 3. 1971, unveröffentl. Manuskript

2) Interview Schnitzler, München, Nov. 1974

Mitarbeitern herstellen lassen würde. [1] So hätte sich die Beschäftigungslage für Journalisten kaum verändert. Für die wenigen, die beim kommerziellen Fernsehen eine feste Anstellung gefunden hätten, hätten sich keine Möglichkeiten der freien Meinungsäußerung geboten. Der vorgesehene Träger einer kommerziellen Bayerischen Fernsehanstalt, Bert Schnitzler, erklärte weiter stolz gegenüber dem Verfasser, daß in seinem Rundfunk jede Meinungsäußerung eines Journalisten mit einem Rausschmiß verbunden gewesen wäre.

4.2.2.3. Die einzelnen Bestimmungen des neuen Entwurfs

Der überarbeitete "Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung und die Aufgaben eines privaten Rundfunks in Bayern" unterschied sich nicht wesentlich von dem ersten Entwurf, den Stein vorgelegt hatte. Die Probleme der engen Staatskontrolle, der unzureichenden Einflußmöglichkeiten des Beirats in einer AG, der Besetzung des Beirats usw. waren durch den neuen Entwurf nicht gelöst. Einige Bestimmungen waren geändert und verfeinert worden, und besonders dort, wo es darum ging, die Situation für den Träger eines kommerziellen Rundfunks zu verbessern, waren Unterschiede zu dem ersten Entwurf auszumachen. Es hieß z.B.: "Die Konzession wird von der Staatsregierung erteilt." [2]
Alle die Mühen, die man von der Ausarbeitung des Entwurfs bis zu einer möglichen Verabschiedung als Gesetz auf sich genommen hatte, sollten nämlich nicht dadurch zunichte gemacht werden, daß die Staatsregierung nicht gezwungen war, eine Konzession zu erteilen. Diese Erfahrung hatten die Teilhaber der FRAG im Saarland gemacht. Ferner stand fest, daß die Konzession die Erlaubnis zur Ausstrahlung von Werbesendungen beinhalten würde. [3] Der parlamentarischen Opposition sollte die Zustimmung zu dem Gesetz erleichtert

---

1) Vgl. Interview Schnitzler, München, Nov. 1974

2) Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung und Aufgaben eines privaten Rundfunks in Bayern, in: tvc-Archiv, 15. 3. 1971, S. 1 ff.

3) Vgl. ebenda, Art. 1, Abs. 3

werden, indem den Parteien kostenlos Sendezeit in dem kommerziellen Rundfunkprogramm zur Verfügung gestellt werden sollte. [1] Darüber hinaus stand es jeder Partei offen, sich Werbezeit zu kaufen.

Die Bestimmungen über die Staatsaufsicht, die schon in dem ersten Entwurf zu finden waren, hatte man weitgehend beibehalten. Den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten war in der Vergangenheit oft vorgeworfen worden, sie seien zu sehr in Staatsnähe angeordnet, oder es handele sich bei ihnen sogar um Staatsrundfunkanstalten.
Nach Steins Vorstellungen wäre die Staatskontrolle beim kommerziellen Rundfunk erheblich weiter gegangen als bei einer öffentlich-rechtlichen Anstalt. Von einem "Demokratisierungseffekt" (s.o.) kann also nicht gesprochen werden. Im Gegenteil, die Bestimmungen, die es der staatlichen Aufsichtsbehörde erlaubten, jederzeit in den Gremien der Trägergesellschaft das Wort zu ergreifen und Vorschläge zur Diskussion und zur Beschlußfassung vorzulegen, zielten eindeutig darauf ab, daß hier der Regierungspartei ein neues Sprachrohr geschaffen werden sollte. Unliebsame Sendungen konnten nach wie vor jederzeit mit Konzessionsentzug geahndet werden.
Stein kam in seinem zweiten Gesetzentwurf den finanziellen Zielen eines späteren Trägers weit entgegen. Im Gegensatz zu den Bestimmungen des saarländischen Rundfunkgesetzes und des ersten von Stein vorgelegten Entwurfs war die Höhe der Konzessionsabgabe von 8 % auf 5 % der Bruttowerbeumsätze herabgesetzt worden. Auch fehlte die Nennung eines bestimmten Mindestbetrags der als Konzessionsabgabe an den Staat abgeführt werden sollte. Im Saarland waren es jährlich 3 Mio. DM. Neben der Konzessionsabgabe war vorgesehen, daß der Veranstalter 1 % davon ebenfalls abführen mußte, von dem die Kosten für die Staats-

1) Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung und Aufgaben eines privaten Rundfunks in Bayern, a.a.O., Art. 4

aufsicht und den Beirat bestritten werden sollten. Der "epd" stellte hierzu eine interessante Rechnung auf: "...der bayerische Finanzminister sollte sich das sehr überlegen: Da er verpflichtet sein soll, die gesamte Konzessionsabgabe für kulturelle Zwecke auszugeben, hätte er für den Unterhalt der Aufsichtsbehörde (doch mindestens zwei Planstellen) und für die Kosten des Programmbeirats erst dann 100 000 DM im Jahr zur Verfügung, wenn die Firma einen Bruttojahresumsatz von 200 000 Mio. DM hätte. Dann nämlich käme eine Konzessionsabgabe von 10 Mio. zustande und davon wiederum 1 Prozent als 'Pauschalgebühr' - für die Kosten der Staatsaufsicht. An einen Brutto-Umsatz von 200 000 Mio. DM kann aber niemand denken, denn die deutsche Wirtschaft hat 1970 für Hörfunkwerbung insgesamt (einschl. Radio Luxemburg) nur 205 Mio. DM ausgegeben. Im Fernsehen wäre ein Umsatz von 200 Mio. DM allein auf Bayerischem Boden genauso wenig zu erzielen." [1] Zu dieser Rechnung ist noch hinzuzufügen, daß die Bestimmungen des Gesetzentwurfs die Konzessionsabgabe und die Abgabe für die Kosten der Staatsaufsicht auf der Grundlage der Brutto-Werbeeinnahmen und nicht des Bruttojahresumsatzes errechneten. Derartigen Zweifeln hielt Stein eine Denkschrift des Markenverbandes entgegen, in der es hieß: "Das Angebot an Werbezeiten vermag bereits seit Jahren den Bedarf nicht mehr zu decken. Staatspolitische Einsicht und wirtschaftliche Vernunft gebieten es, die... Sendezeiten mit den Erfordernissen einer stetig wachsenden Wirtschaft in angemessenem Umfang in Einklang zu bringen, wenn schwerwiegende Nachteile nicht nur für die Wirtschaft, sondern auch für die weitere Entwicklung und die Struktur (des Rundfunks) vermieden werden sollen". [2]

In der Frage der Repräsentanz der Allgemeinheit bei einem kommerziellen Rundfunk stellte sich für die Initiatoren nach wie vor das Problem, Wunsch und Wirklichkeit in Ein-

---

1) epd - Kirche und Rundfunk, Nr. 12, 24. 3. 1971

2) Markenverband e.V.: Denkschrift über die Notwendigkeit angemessener Sendezeit im Werbefernsehen, Wiesbaden 1970

klang bringen zu müssen. Stein leistete dies dadurch, daß er einfach erklärte, daß das GG keine besondere Rechts- oder Organisationsform für den kommerziellen Rundfunk verlange. [1]
Trotz aller juristischen Einwände, die gegen die Rechtsform einer AG für die Trägergesellschaft eines kommerziellen Rundfunks hervorgebracht worden waren [2], wurde an dieser weiterhin festgehalten.

Wenn Stein eine besondere Rechtsform nicht für notwendig hielt, sondern die Ansicht vertrat, daß eine normale Aktiengesellschaft die nötigen juristischen und organisatorischen Voraussetzungen erfüllte, so blieb unklar, warum dann die Art. 5, 6, 7 und 8 des Entwurfs so genaue Bestimmungen für die Schaffung eines Beirats und dessen Funktion enthielten. Für sehr förderlich für das Geschäftsleben scheinen die Initiatoren die Repräsentanz der Öffentlichkeit in den Greminen der Trägergesellschaft dennoch nicht gehalten zu haben, denn die Allgemeinheit wurde durch nur zehn Personen [3] vertreten, die sich einmal im Jahr treffen sollten. [4] Dieser Beirat, der nach Ansicht Steins die Interessen der Allgemeinheit in die Trägergesellschaft einbringen sollte, setzte sich nach dem zweiten Entwurf anders zusammen als nach dem ersten, aber die Zusammensetzung kann dennoch nicht als angemessene Vertretung der gesellschaftlich relevanten Kräfte betrachtet werden. Verschwunden waren die Vertreter von Parteien, Staatsregierung und der Kirchen. Auch war es nach dem neuen Entwurf den Verbänden selber überlassen, wen sie in den Beirat der kommerziellen Rundfunkgesellschaft entsenden wollten. Nach den neuen Bestimmungen setzte sich der Beirat aus

---

1) Vgl. epd - Kirche und Rundfunk, Nr. 12, 24. 3. 1971, S. 22

2) Vgl. Fuhr, E.W./W. Konrad: Verfassungs- und Aktienrechtliche Überlegungen zu dem novellierten saarländischen Rundfunkgesetz, Archiv für Urheber-, Film-, Funk- und Theaterrecht, Sept. 1967, Bd. 50

3) Vgl. Art. 5, Abs. 1

4) Vgl. Art. 8, Abs. 1

drei Vertretern der Arbeitgeber, drei Vertretern der Gewerkschaften und je zwei Repräsentanten der freien Berufe und der Wissenschaft zusammen.

In den Bestimmungen über die Aufgaben des Beirates fand sich der auf den ersten Eindruck sehr machtvolle Satz: "Die Programmgestaltung bedarf der Zustimmung des Beirats."[1] Der Einfluß, den ein Beirat auf die Programmgestaltung aus diesem Satz ableiten könnte, wurde aber gleich im nächsten Satz wieder eingeschränkt: "Sie darf nur verweigert werden bei Verletzung der in diesem Gesetz aufgestellten Grundsätze."[2] Schon der erste Satz ist irreführend, denn das Aktienrecht sieht eine derart weitgehende Kompetenz eines Beirats nicht vor.[3] Die erwähnten Grundsätze sind in dem Entwurf in Artikel 2 erläutert und enthalten die in Rundfunkgesetzen üblichen Bestimmungen über die Achtung der Menschenwürde, der Verpflichtung auf das Grundgesetz, über die Völkerverständigung etc. Ein Programm, bestehend aus Werbung, alten Filmen, einigen Nachrichten und Verlautbarungen der Parteien, verstieße keineswegs gegen die Bestimmungen dieses Gesetzes, womöglich aber gegen die Interessen der Rundfunkteilnehmer und der gesellschaftlichen Gruppen, die in dem Rundfunk mehr sehen als ein Mittel zum Geld verdienen. Der Beirat könnte aber aufgrund der zitierten Bestimmungen nichts gegen ein solches Programm unternehmen.

4.3. Die Darstellung der Problematik aus der Sicht der Initiatoren

Zusammen mit dem Entwurf veröffentlichte Stein ein Papier unter dem Titel: "Privater Rundfunk in Bayern."[4] Darin

---

1) Art. 6, Abs. 1
2) Ebenda
3) Vgl. Fuhr, K., a.a.O.
4) Privater Rundfunk in Bayern, in: tvc-Archiv, Nr. 11, 11. Jg., 15. 3. 1971

unternahm Stein den Versuch, die historische Entwicklung des Rundfunks in der BRD kurz darzustellen und daraus die notwendige Zulassung kommerziellen Rundfunks abzuleiten. Seine Ausführungen sind jedoch von Unkenntnis und Wunschvorstellungen geprägt. Stein kritisierte die öffentlich-rechtliche Struktur des Rundfunks als ein häßliches Überbleibsel aus der Besatzungszeit und verband diese Darstellung mit dem Hinweis, daß die Presse zufriedenstellend auf privatwirtschaftlicher Grundlage arbeitete und daß jedenfalls in der amerikanischen Zone Pläne für die Gestaltung des Rundfunks auf privatwirtschaftlicher Ebene diskutiert worden waren. [1)]

Zu den Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erklärte Stein: "Der öffentlich-rechtliche Charakter der Rundfunkanstalten ist geprägt durch die Existenz von 'Rundfunkräten', die mit Vertretern der Öffentlichkeit besetzt sind und im Auftrag der Öffentlichkeit darüber zu wachen haben, daß der Staat keinen Einfluß auf die Programmgestaltung nimmt, die Meinungsfreiheit garantiert bleibt und nicht mißbraucht wird." [2)] Die von ihm charakterisierten Aufgaben der Rundfunkräte sind keineswegs die einzigen Aufgaben der Kontrollgremien von öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, und Schlagworte,wie "Meinungsfreiheit garantieren", stammen aus dem Repertoire der CSU und nicht aus den Rundfunkgesetzen der Länder. F.W. Hymmen kritisierte Steins Ausführungen folgendermaßen: "Die Rundfunkräte sind in der Tat ein heikler Punkt für Männer um und hinter Stein. Das, was er als Aufgabe der Rundfunkräte bezeichnet, ist in keinem einzigen Rundfunkgesetz auch nur in Andeutungen zu finden; nur indirekt gehört das, was Stein nennt, zu den Aufgaben der Rundfunkräte. Wohl aber haben die Rundfunkräte (und mit ihnen die Verwaltungsräte) Entscheidungsbefugnisse: Wahl und Abberufung des Intendanten, Genehmigung des Haushalts und der Jahresrechnung, oft auch ein Vetorecht in der Besetzung

---

1) Vgl. Privater Rundfunk in Bayern, a.a.O., S. 8

2) Ebenda

wichtiger Stellen. All diese Befugnisse gehören bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten also den Vertretern der "Allgemeinheit", die bei einem privaten Rundfunk unmöglich ähnliche Befugnisse erhalten können,weil dafür die Instanzen der Firma zuständig sind. Kurz, die Allgemeinheit (in einigen Rundfunkgesetzen auch 'die Öffentlichkeit' genannt) hat bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten einiges zu sagen, bei den privaten Gesellschaften im Ernstfall gar nichts - es sei denn auf dem Umweg über einen Eingriff durch den Staat." [1)]

In seinen weiteren Darlegungen fuhr Stein ebenso ungenau fort. Hätte er sich die Mühe gemacht, auch nur einen relevanten Zeitungsartikel aus der Zeit 1958 - 1961 zum Thema Freies Fernsehen zu lesen, dann hätte es ihm nicht passieren können zu erklären, daß "am 30. Sept. 1959 ein entsprechender Gesetzentwurf der Bundesregierung über die Errichtung einer Anstalt 'Deutschland Fernsehen' auch als Adenauer-Fernsehen bekannt geworden, verabschiedet" [2)] wurde. Ein solcher Gesetzentwurf ist nie verabschiedet worden. Bei den Vorschlägen der Bundesregierung handelte es sich um einen Kabinettsbeschluß, wobei der Bundestag in seinen Beratungen die Frage eines Bundesfernsehens auf privatwirtschaftlicher Grundlage ausdrücklich ausklammerte. [3)]

In einem Absatz über den kommerziellen Rundfunk im Ausland ging Stein ähnlich unpräzise vor. Er schrieb: "Alle diese Sender arbeiten auf rein kommerzieller Basis, stellen sich aber freiwillig oder wie in Großbritannien, durch Gesetz verpflichtet, der Kontrolle unabhängiger öffentlicher Gremien." [4)] Es wird hier eine unzureichende Kenntnis der Struktur des kommerziellen Rundfunks in Großbritannein deutlich, denn die Sender, von denen hier die Rede ist,

---

1) epd - Kirche und Rundfunk, Nr. 12, 24. 3. 1971, S. 3

2) Stein, a.a.O., S. 9

3) Zur genaueren Darstellung siehe Ausführungen über FFG.

4) Stein, a.a.O., S. 9

werden von der IBA (Independent Broadcasting Authority, ehemals ITA) betrieben und nicht von den kommerziellen Programmgesellschaften.

In einem Absatz über die Änderung des Rundfunkgesetzes im Saarland griff Stein aus den gesamten Ausführungen des Fernsehurteils zwei Forderungen an eine kommerzielle Rundfunkorganisation heraus und erklärte diese für erfüllt. [1] Danach hätten dem kommerziellen Rundfunk keine verfassungsrechtlichen Bedenken mehr entgegenstehen dürfen. Die Frage der Frequenzknappheit regelte Stein mit dem Hinweis, daß der ehemalige Postminister Dollinger schon 1968 die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aufgefordert habe, die Frequenzen des Gigahertzbereichs zu nutzen. Für Stein war das Beweis genug, daß es keine Frequenzknappheit mehr gäbe. Auf die Tatsache, daß, abgesehen von rechtlichen Unklarheiten, der Gigahertzbereich schon deshalb nicht genutzt wurde, weil er sich für die Übertragung von erdgebundenen Fernsehprogrammen nicht eignete, ging Stein erst gar nicht ein. Die Forderung nach einer speziellen landesrechtlichen Konstruktion war auch nicht durch das geänderte Rundfunkgesetz im Saarland erfüllt. Dieses Gesetz, das sich mit kommerziellem Rundfunk in deutscher Sprache befaßt, ist bislang noch nicht angewendet, und seine verfassungsmäßige Klärung steht noch aus.
Auch in dem Abschnitt "Die Diskussion für und wider den privaten Rundfunk" hielt sich Stein nicht an die Realität. Er zitierte drei Argumente gegen den kommerziellen Rundfunk:

1. Abhängigkeit von Werbekunden
2. Niveausenkung
3. Vernachlässigung der Interessen von Minoritäten

Den Vorwurf der Abhängigkeit des Programmherstellers vom Werbekunden versuchte Stein dergestalt zu entkräften, daß

---

1) Vgl. Privater Rundfunk in Bayern, a.a.O., S. 10

er behauptete, der Veranstalter könne dem Einfluß eines Auftraggebers ausweichen, indem die Werbezeit beschränkt wird. [1] Dem lag eine Annahme zugrunde, nach der sich ein kommerzieller Rundfunkveranstalter einer fast grenzenlosen Nachfrage nach Werbezeit gegenübersehen würde und bei einer Verknappung des Angebots Werbekunden bereit sein würden, Werbezeit zu jeder Kondition zu kaufen. Stein vertrat sogar die Ansicht, daß sich eine solche Verknappung des Angebots an Werbezeit von selbst ergeben würde. Ein privater Rundfunkunternehmer würde demnach kaum mit dem Problem konfrontiert werden, zwischen Ertrag und Unabhängigkeit entscheiden zu müssen. "Hierzu wird der private Veranstalter von sich aus schon veranlaßt sein, weil Untersuchungen ergeben haben, daß ein Programm, das pro Stunde Sendezeit mehr als 12 Minuten reine Werbezeit bringt, zum Ärgernis des Publikums wird." [2] Diese Zahl zeigt die Größenordnung, in der Stein und seine Freunde dachten. Für sie wäre ein Programm noch akzeptabel, bei dem nach jeder vierten Sendeminute eine Minute Werbung gesendet würde.

Bei seiner eigenwilligen Betrachtungsweise des Rundfunks gelangte Stein dann auch zu der Erkenntnis: "Im übrigen unterscheidet sich ein privater Veranstalter (ausschließlich Finanzierung durch Werbeeinnahmen) von einem öffentlich-rechtlichen Veranstalter (teilweise Finanzierung durch Werbeeinnahmen) nur graduell". [3] Eine Kommentierung erscheint hier überflüssig.

Bei seiner Antwort auf das Argument der Niveausenkung versuchte Stein seine Kritiker mit deren eigenen Waffen zu schlagen. Während diese geltend machten, daß ein kommerzielles Rundfunkprogramm zu sehr darauf achten würde, möglichst viele Zuschauer oder Zuhörer zu gewinnen, um Werbekunden anzulocken, betrachtete Stein hohe Publikumsziffern

---

1) Vgl. Privater Rundfunk in Bayern, a.a.O., S. 11

2) Ebenda

3) Ebenda

als Beweis der Qualität eines Programms. "Privater Rundfunk ist in seinem Wesen zu vergleichen mit den Medien Tageszeitung und Illustrierte. Nur ein gut gemachtes Blatt erzielt hohe Auflagen und enthält entsprechend viele Anzeigen." [1] Diese Orientierung an der Boulevardpresse zeigte deutlich, wie Steins kommerzielles Fernsehen ausgesehen hätte.

Der dritte Vorwurf, daß kommerzielle Rundfunkprogramme nicht auf die Bedürfnisse von Minoritäten eingehen, wurde von Stein keineswegs bezweifelt oder entkräftet. Er erklärte schlicht, daß derartige Aufgaben nicht in den Bereich des kommerziellen Rundfunks fielen: "Minoritäten könnten weiterhin durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten, ... beliefert werden." [2]

Nicht minder originell zeigte sich Stein in der Frage der Repräsentanz der gesellschaftlich relevanten Kräfte. Diese Frage, die Befürworter eines kommerziellen Rundfunks seit Jahren vor unlösbare Probleme gestellt hatte, schien für Stein gelöst. Wie diese Lösung aussehen sollte, wußte Stein anscheinend selbst nicht, denn er verwies nur auf eine Äußerung seines kommerziellen Hintermannes und erklärte: "Diese Forderung wird sich ohne weiteres realisieren lassen." [3]
Nachdem Steins Äußerungen die Argumentation der Gegner des kommerziellen Rundfunks auf diese Weise widerlegt hatten, holte er zu einem Gegenschlag aus und brachte eine Reihe von Anschuldigungen gegen die öffentlich-rechtlichen "Monopolanstalten" vor. Diese Ausführungen waren jedoch durchaus nicht so originell wie die im Vorangegangenen dargestellten Argumente für ein kommerzielles Fernsehen. Sie wiesen beachtliche Parallen mit den Passagen auf, die

---

1) Privater Rundfunk in Bayern, a.a.O., S. 11

2) Ebenda, S. 12

3) Ebenda

Selwyn Lloyd gut zwanzig Jahre vorher in seinem Minderheitengutachten für die Beveridge-Kommission als Kritik an der BBC formuliert hatte.

Stein: "Im einzelnen werden den öffentlich-rechtlichen Anstalten vorgeworfen:

1. ihre Größe und Schwerfälligkeit, der gewaltige und aufwendige Apparat. So verfügten beispielsweise die Sender der ARD 1965 bereits über dreimal soviel Studiokapazität wie die BBC. Die Ausgaben beliefen sich 1962 sogar auf das Siebenfache des Etats der BBC. Auch der Personalstand ist so groß, daß Verbeamtung und Bürokratisierung eine unausweichliche Folge sind." [1)]

Lloyd: "EVILS OF MONOPOLY"

a) Size and unwieldiness. In 1935 the BBC had about 2500 employees. At present it employs about 12000 people. As the acitivities of an organisation grow, there is an inevitable tendency toward over-staffing, centralisation and bureaucracy. Thus an authority cannot help being far removed from the rank and file." [2)]

Der Vergleich, den Stein von der BBC zur ARD zieht, ist unzulässig. Er übersieht, daß es sich bei der ARD um ein föderalistisches Rundfunksystem handelt, mit neun voneinander unabhängigen Rundfunkanstalten, wogegen die BBC eine nationale Rundfunkanstalt ist. Die unterschiedlichen Größen haben deshalb wenig mit der Rechtsform der Rundfunkanstalten der ARD zu tun, sondern sind auf die föderalistische Struktur des Rundfunksystems in der BRD zurückzuführen.

Stein:

"2. Behinderung der Entwicklung: Monopole neigen zur Schwerfälligkeit und Unbeweglichkeit. Konkurrenz wird die schwerfälligen Apparate der öffentlich-rechtlichen Anstalten durch frische Unbekümmertheit beschämen und zu eigenen Experimenten herausfordern." [3)]

---

1) Privater Rundfunk in Bayern, a.a.O., S. 12

2) Report of the Broadcasting Committee, 1949, HMSO, London 1962 (Reprint) Cmd 8116, S. 202

3) Privater Rundfunk in Bayern, a.a.O., S. 12

Lloyd:
"b) Hinderance of development. It is also unavoidable that monopoly should lead to complacency and rigidity. Throughout the whole organisation there must be a fear of taking risks and of making mistakes. Nor is it possible for an organisation built up upon the use of one technique readily to accept the introduction of a new one." 1)
Lloyd hatte seine Bemerkungen zu einer Zeit geäußert, in der eine Reihe seiner Parteikollegen den Eindruck hatten, daß die BBC sich nicht mit der nötigen Kraft hinter die Entwicklung und Ausbreitung des Fernsehens stellte. Stein schrieb seine Ausführungen, nachdem die von ihm kritisierten Monopole gerade ihren Hang zum Fortschritt durch die schnelle Einführung des Farbfernsehens bewiesen hatten.
Stein:
"3. Nur ein Arbeitgeber: In einem Monopol fehlen Beschäftigungsalternativen für das Rundfunk- und Fernsehpersonal. Die Abhängigkeit der Mitarbeiter ist größer." 2)
Lloyd:
"c) Only one employer. Thirdly, with a monopoly there can be only one employer. This affects efficiency and freshness in outlook." 3)
Stein verschwieg die Tatsache, daß eine kommerzielle Rundfunkanstalt nicht die große Alternative auf dem Arbeitsmarkt für Rundfunkmitarbeiter geboten hätte. Was vielleicht noch für den Bereich der Technik gegolten haben mag, galt nicht für die Redaktion. Es war geplant, den größten Teil des Programms nicht von fest angestellten Redakteuren, sondern hauptsächlich von freien Mitarbeitern herstellen zu lassen.
Stein:
"4. Bevormundung des Hörers und Sehers: Mißbrauch der Monopolstellung. Dazu Prof. Dr. Scheuch, Ordinarius für Soziologie an der Universität Köln: 'Sind 25 Jahre Schutz

---

1) Report of the Broadcasting Committee, a.a.O., S. 202
2) Privater Rundfunk in Bayern, a.a.O., S. 12
3) Report of the Broadcasting Committee, a.a.O., S. 202

der Bevölkerung vor "schlechten Einflüssen" genug - oder bis zu welchem Zeitpunkt wollen die Monopolanstalten ihre Praxis der Erziehungsdiktatur weiterführen?'
5. Mangel an Auswahlmöglichkeiten für Hörer und Seher: So ergab eine Repräsentativumfrage im Saarland, daß rund 70 Prozent aller Saarländer der Einführung des privaten Rundfunks zustimmten, weil sie dadurch eine Erweiterung des Programmangebots und ihrer Wahlmöglichkeit erhofften. Nach einer Untersuchung des Instituts für Demoskopie in Allensbach, die bereits 1958 durchgeführt wurde, sprachen sich 76 % für ein privates Fernsehen aus." [1)]
Lloyd:
"d) Excessive power: .... The BBC state in effect in their evidence that it is the BBC's duty to decide what is good for people to hear or to see, and that the BBC must elevate the public taste their programmes. ... The argument that ordinary people cannot be trusted to make wise decisions for themselves is the stock argument of dictators." [2)]
Das Zitat von Scheuch stammt aus einem Gutachten, das der Kölner Soziologe für das FRAG erstellt hatte.

Zur Einschätzung des Zitats ist es wichtig, etwas mehr über Scheuchs Ansichten zum Thema Fernsehen zu wissen. Für ihn hat das Fernsehen nicht die Aufgabe, tagtäglich zur Meinungsbildung von Einzelpersonen beizutragen und so den demokratischen Prozeß zu intensivieren. Nach Scheuch ist "eine weitgehende Politisierung des Alltags in einer repräsentativen Demokratie eine durch die politsiche Soziologie nicht bestätigte Vorstellung..." [3)] Es spricht nicht für Stein, daß er zur Unterstützung seiner Bestrebungen Umfrageergebnisse zitierte, die weit überaltert waren. Sie stammten aus einer Zeit, als es noch kein zweites Fernsehprogramm gab, und es kann davon ausgegangen werden, daß

---

1) Privater Rundfunk in Bayern, a.a.O., S. 12

2) Report of the Broadcasting Committee, a.a.O., S. 202

3) Scheuch, Erwin: Gutachten über die Einrichtung privatwirtschaft-

bei den meisten Befragten der Wunsch nach einem zweiten Fernsehprogramm von größerer Wichtigkeit war, als die Frage nach der Organisationsform. Es ist anzunehmen, daß mit der Erwähnung der Umfrage der Eindruck erweckt werden sollte, die Errichtung eines kommerziellen Fernsehens entspräche einem seit langer Zeit unerfüllten Wunsch der Wähler. Wie gegenteilig die Meinung der Wähler zu diesem Thema in Wirklichkeit war, stellte sich erst später heraus.
Nach Ansicht des Vorsitzenden des Bürgerkomitees "Rundfunkfreiheit", Prof. Noack, wäre eine große Mobilisierung der Bevölkerung gegen die Rundfunkpläne der CSU ohne die Warnung vor einem kommerziellen Fernsehen nicht möglich gewesen. [1)]

Stein beendete seine Ausführungen mit einer Reihe von sehr optimistischen Bemerkungen, von denen angenommen werden kann, daß sie das Ziel hatten, kommerzielles Fernsehen nicht als Problem, sondern als Selbstverständlichkeit der nächsten Jahre hinzustellen: "Ein Nebeneinander der öffentlichrechtlichen und kommerziellen Rundfunkanstalten wird die Zukunft der neuen Medienpolitik bestimmen." [2)]

4.3.1. Die parlamentarische Behandlung des Gesetzentwurfs

Unter allen Äußerungen führender CSU-Politiker über die Errichtung eines kommerziellen Rundfunks in Bayern waren Steins Bestrebungen durchaus ernst zu nehmen. Es stellte

---

1) licher Sendeanstalten aus politisch-soziologischer Sicht, Chapel Hill N.C. USA, 1. 4. 1970, unveröffentl. Manuskript

1) Noack: Interview München, August 1974

2) Privater Rundfunk in Bayern, a.a.O., S.13

sich jedoch im Laufe der Zeit heraus, daß die Errichtung eines kommerziellen Rundfunks zwar entsprechend den Überlegungen von Handlos Bestandteil der CSU-Rundfunkpolitik war, als erstes Ziel betrachtete es die CSU jedoch, ihren Einfluß auf den Bayerischen Rundfunk auszuweiten. Dies war jedoch anfangs nicht leicht zu erkennen, denn Stein und seine Mitstreiter aus dem privatwirtschaftlichen Bereich traten überaus selbstsicher auf. So wurde, nachdem der Gesetzentwurf im März 1971 vorgelegt worden war, behauptet, daß er schon nach Ostern im Landtag behandelt werden würde. [1] Erst mit der Zeit war erkennbar, daß Stein doch nicht mit der vollen Unterstützung der Partei arbeitete. Nur etwa 40 Abgeordnete der CSU-Landtagsfraktion hatten ihre Unterschrift unter Steins Entwurf gesetzt, [2] und der Bayerische Ministerpräsident hatte im Landtag erklärt, daß er nichts von einem Gesetzentwurf zur Errichtung kommerziellen Rundfunks in Bayern wisse. [3] Die angekündigte Beratung im Landtag wurde immer wieder verschoben, und Stein stellte den Ablauf später so dar, als hätte es sich eigentlich nie um eine ernsthafte und kraftvoll vertretene Initiative gehandelt. "Wir wollten einmal die Anregung geben. Über das sind wir ja überhaupt nicht hinausgekommen. Weder in den Beratungen in den Ausschüssen, noch in den Beratungen der Fraktion." [4]

Da Stein seinen Gesetzentwurf immer wieder vorlegte und der Streit um die zukünftige Organisationsform des Rundfunks in Bayern erst mit dem Sieg des Bürgerkomitees "Rundfunkfreiheit" beendet wurde, scheint die Annahme berechtigt, daß das Konzept eines kommerziellen Rundfunks von den Personen um und hinter Stein durchaus nicht so interessenlos verfolgt wurde, wie Stein behauptete. Das

---

1) Vgl. SZM, Nr. 64, 15. 3. 1971

2) Vgl. SZM, Nr. 40, 11. 2. 1971

3) Vgl. Abendzeitung, Nr. 40, 18. 2. 1971

4) Interview mit Stein, November 1974

Thema blieb ständig in der Diskussion und wurde auch von Stein und seinen Mitstreitern in der Diskussion gehalten, selbst als die Beratung des Entwurfs im Landtag mehrfach verschoben wurde. [1] Stein und sein Kollege Seidl gründeten einen "Bürgerverband Rundfunk und Fernsehen e.V.", dessen Ziel es war, die "zunehmende Verwilderung" und die "angefaulte Moral" im Bayerischen Rundfunk zu bekämpfen. [2] Wöchentlich lud Stein zusammen mit Bert Schnitzler von der FRAG zu Informationsgesprächen über den kommerziellen Rundfunk ein. [3]

Die Frage der zukünftigen Entwicklung der Rundfunkstruktur in Bayern erlangte besondere Aktualität, als am 28.7. 1971 der saarländische Ministerpräsident Röder an Goppel schrieb und ein gemeinsames Vorgehen in Fragen des kommerziellen Rundfunks vorschlug. [4] In seinem Antwortschreiben erklärte sich Goppel mit dem Vorschlag einverstanden, hob aber hervor, daß bislang in Bayern noch kein Gesetzentwurf vorläge. [5] Gespräche wurden im Herbst aufgenommen. Über ihren Inhalt und Verlauf ist nichts bekannt geworden, außer daß die Vertreter der beiden Staatskanzleien sich zweimal trafen.

4.3.2. Weitere Vorstöße aus der Gruppe um Stein

Auf einer Tagung der Katholischen Akademie über das kommerzielle Fernsehen am 27. 2. 1972 zog einer der Mitstreiter Steins plötzlich einen neuen Gesetzentwurf aus der Tasche und erklärte, daß dieser dem Landtag noch vor der Sommerpause vorgelegt werden sollte. Kritiker des kommerziellen Rundfunks hatten bislang Steins Pläne zwar ernst genommen, hatten aber immer wieder auf die ihrer Ansicht

---

1) Vgl. SZM Nr. 78 , 1. 4. 1971; dpa, Landesdienst Bayern, 1.7.1971
2) Vgl. Der Spiegel Nr. 36, 30. 8. 1971
3) Vgl. ebenda
4) Vgl. dpa, Landesdienst Bayern, 3. 8. 1971
5) Vgl. SZ, 5. 8. 1971

nach fast unüberwindlichen Schwierigkeiten hingewiesen, die der Errichtung einer kommerziellen Rundfunkanstalt entgegenstünden. [1] In ihren Bestrebungen, mehr Einfluß auf den Bayerischen Rundfunk zu nehmen, hatte die CSU jedoch ein so hohes Maß an Rücksichtslosigkeit an den Tag gelegt, [2] daß angenommen werden mußte, sie würde nun ungeachtet der Probleme die zweite Phase einer Rundfunkreform nach ihrem Sinne einleiten. [3] Dieser Eindruck wurde noch verstärkt, als bekannt wurde, daß Stein in einem Brief an Goppel darauf gedrängt hatte, im Zuge der Ost-Politik der sozial-liberalen Koalition möglicherweise frei werdende Frequenzen der amerikanischen Propagandasender "Radio Liberty" und "Radio Free Europe" für einen Bayerischen privaten Rundfunk zu reservieren.
Diese Anregung demonstrierte einerseits die Ernsthaftigkeit, mit der versucht wurde, in Bayern eine kommerzielle Rundfunkanstalt zu gründen; gleichzeitig offenbarte sie aber auch die mangelnde Sachkenntnis der Initiatoren. Die Frequenzen der genannten Sender wären für ein kommerzielles Hörfunkprogramm sowie für ein Fernsehprogramm in Bayern völlig ungeeignet gewesen. Daß es auf keinen Fall mehr als ein kommerzielles Rundfunkprogramm geben würde, war aufgrund der Frequenzsituation von Anfang an praktisch nicht umstritten, und die CSU dachte nicht daran, den Rundfunk Kräften zu überlassen, die möglicherweise ein Programm senden würden, das nicht ihren Vorstellungen entsprach. Dies wurde in einem Interview, das Stein den "Fernseh-Informationen" gegeben hatte, eindeutig ausgedrückt:

---

1) Vgl. F.W. Hymmen: Die sehr fehlerhafte Konzeption eines Privatfunks in Bayern, epd - Kirche und Rundfunk, Nr. 12, 24. 3. 1971; F.W. Hymmen: Erwin Steins Irrtum: Mit einer Aktiengesellschaft geht es nicht - Karlsruhe verlangt Gesellschaftsform, die es noch gar nicht gibt, epd - Kirche und Rundfunk Nr. 8, 19. 3. 1971

2) Vgl. Crone, Michael: Die Auseinandersetzung um die Novellierung des Bayerischen Rundfunkgesetzes vom 10. 8. 1948 (22. 12. 1959) in den Jahren 1972/73, Magisterarbeit, Münster 1975

3) Vgl. Donau Kurier, 29. 2. 1972; FAZ, 29. 2. 1972; SZM 29. 2. 1972; Augsburger Allgemeine, 4. 3. 1972; Main Echo, 4. 3. 1972; Nürnberger Zeitung, 4. 3. 1972; tz, 4. 3. 1973; SZM, 4. 3. 1972

"FI: Er (der private Rundfunk, d. Verf.) wäre aber in den Händen von Unternehmern. Wäre auch ein Gewerkschafts-Rundfunk denkbar?

Stein: Denkbar ja. Aber meiner Meinung nach ist es nicht Aufgabe der Gewerkschaften, einen Rundfunk zu betreiben.

FI: Das heißt, Bevölkerungskreise, die nicht zu den Besitzenden gehören, die nicht über die finanziellen Mittel verfügen, um einen Rundfunk zu betreiben...

Stein: ... die können natürlich keine betreiben. Wir können nicht dem Lieschen Müller sagen, weil Du so arm dran bist und sonst nichts hast, kriegst Du die Konzession. Das gibt's nicht. Dieser Bereich soll durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk abgedeckt werden." [1)]

Nach dem Grundsatz "Wer hat, dem wird gegeben" sollte hier offensichtlich gerade nicht die große Erweiterung des Meinungsspektrums vorgenommen werden, sondern der CSU sollte ein Sprachrohr geschaffen werden, an dem potente Geldgeber auch noch verdienen konnten. Aus der Sicht der CSU mag dies durchaus eine Erweiterung des Meinungsspektrums bedeutet haben.

Über das Parlament ließ sich offenbar kein mäßigender Einfluß auf die CSU ausüben [2)]; so stand den Gegnern des kommerziellen Rundfunks nur der außerparlamentarische Weg frei. Wenige Wochen nach der Änderung des bayerischen Rundfunkgesetzes wurde das "Landesbürgerkomitee Rundfunkfreiheit" gegründet, dessen Ziel es war, die Änderung per Verfassungsergänzung rückgängig zu machen und gleichzeitig mittels der Verfassung des Freistaats Bayern die öffentlich-rechtliche Struktur des Rundfunks zu verankern.

---

1) Fernseh-Informationen, 5/1971, S. 108

2) Vgl. Crone, a.a.O.

4.4. Wirtschaftliche Interessen am kommerziellen Rundfunk

4.4.1. Einzelne beteiligte Unternehmen

4.4.1.1. Die Freie Rundfunk AG (FRAG)

Als sich die Möglichkeit abzeichnete, daß München die Zentrale des kommerziellen Rundfunks in der BRD werden könnte, entstand ein regelrechtes Karussell von Firmen, die über Individuen oder Beteiligungen miteinander verknüpft waren und allesamt auf das große Geschäft mit dem Verkauf von Werbezeit lauerten.
Im Saarland war es 1969 zu einem Zusammenschluß aller Firmen gekommen, die sich seit 1967 um die Erteilung einer Konzession bemüht hatten. Da aufgrund der Frequenzsituation ganz sicher nicht mehr als eine Konzession vergeben werden würde und man außerdem gemeinsam stärker gegenüber der zögernden Landesregierung auftreten könnte, hatten sich die einzelnen Interessenten mit der Ausnahme von Bertelsmann in der "Freien Rundfunk AG" (FRAG) mit folgender Beteiligung zusammengefunden:

18 % Presse-Rundfunk AG (BDZV)
18 % Zeitschriften-Funk-Union (Spiegel, G. & J., Burda)
12 % Allfunk GmbH (Regionale Zeitungsverlage aus Saarland und Rheinland Pfalz)
21 % Europäische Rundfunk und Fernseh AG (Europa I)
5 % Billmann (Generaldirektor Europa I)
26 % Partia Beteiligungs- und Verwaltungsgesellschaft mbH (Röchling-Bank)

Die 26 % der Röchling-Bank wurden treuhänderisch verwaltet und sollten mit 75 %iger Zustimmung der Gesellschaft ohne Stimmrecht der Bank später an einen Treugeber vergeben werden. Es war vorgesehen, die ARD für die Übernahme dieser Anteile zu interessieren. Als dies nicht gelang, übernahm die "Deutsche Fernseh Contact GmbH" die Anteile des Bert

Schnitzler,19,5 % der Anteile, und 6,5 % verblieben bei der Bank. [1)]

Nach der Landtagswahl in Bayern 1970 stellte sich für die FRAG eine neue, hoffnungsvollere Situation dar. Es war zwar immer noch nicht vorauszusehen, ob oder wann sich die Landesregierung in Saarbrücken entschließen würde,eine Konzession zu erteilen, aber die Äußerungen aus Kreisen der CSU und die Nachrichten, die Bert Schnitzler aus München mitbrachte, ließen die Erwartung aufkommen, daß vielleicht in Bayern eine entsprechende Initiative eher mit Erfolg gekrönt sein könnte als im Saarland.
Schnitzler hatte in Bayern Kontakt zu CSU-Politikern aufgenommen und war auf eine Reihe von interessierten Gesprächspartnern gestoßen. [2)] Nach der Landtagswahl, die der CSU die absolute Mehrheit brachte, tagte der Vorstand der FRAG in Frankfurt, um die neue Situation zu beraten. Eine Partei, die aus ihrer Abneigung gegen die Programme der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten kein Geheimnis machte und in der ein lebhaftes Interesse an einem kommerziellen Rundfunk bestand, verfügte über eine absolute Mehrheit im Landtag und war so in der Lage, die politischen und juristischen Grundlagen für die Errichtung eines solchen Rundfunks zu schaffen. Der Vorstand erteilte Schnitzler den Auftrag, alles zu unternehmen, was diese Veranstaltung in Bayern möglich machen könnte. [3)]
Über Schnitzler konnten die interessierten Abgeordneten Kontakt zu bestehenden kommerziellen Rundfunkorganisatio-

---

1) Die Kapitalverteilung der FRAG hat sich in den letzten Jahren erneut verschoben und ist heute wie folgt:

21 % Europa I
5 % Billmann Erben
25 % Allfunk GmbH
5 % PARTIA Beteiligungs- und Verwaltungsgesellschaft
22 % Presse Rundfunk Beteiligungs GmbH
22 % Funk Union Beteiligungs GmbH

2) Schnitzler hatte seit dem Frühjahr 1970 einer Reihe von CDU-Abgeordneten das neue saarländische Rundfunkgesetz vorgelegt und erklärt und war dabei auf interessierte Partner gestoßen. Siehe: Mahle, W.A.: Privater Rundfunk in Bayern, Beitrag zur Kritischen Kronik WDR, SWF II, 26. 3.'1971

3) Vgl. FAZ, 26. 11. 1970

nen aufnehmen. Der französische Sender Europa I war als Teilhaber der FRAG für solche Vorführungen des kommerziellen Rundfunks besonders geeignet.

4.4.1.2. Die Deutsche Fernseh Contact GmbH

Diese Gesellschaft war von dem Aufsichtsrats-Vorsitzenden der Kaufhauskette "Kaiser's Kaffee Geschäft" und ehemaligen "Rei" Waschmittelfabrikanten, Willi Maurer, gegründet worden. Ursprünglich war vorgesehen, mit dieser Gesellschaft Werbeprogramme zu produzieren, die dann in den einzelnen Filialen des Konzerns gezeigt werden sollten. Später tauchte Schnitzler als Eigentümer dieser Gesellschaft auf. [1)]

4.4.1.3. Die Intermedium Funk GmbH

Die Intermedium Funk GmbH war ein von Schnitzler und dem Bertelsmann-Verlag getragenes Unternehmen, das Werbesendungen für deutsche Touristen in Jugoslawien produzierte. Bertelsmann hielt über seine Tochterfirma, Universum Film GmbH Berlin, einen Anteil von 85 % an der "Intermedium" Gesellschaft. Die restlichen 15 % der Anteile lagen bei Bert Schnitzlers DFC. Die Sendungen wurden zweimal täglich über Radio Zadar und Radio Zágreb ausgestrahlt. Schnitzler selbst bezeichnete diese Sendungen als "Fingerübungen für den kommerziellen Rundfunk in Deutschland". [2)]
Das Stammkapital der Intermedium betrug 20.000 DM, von dem Schnitzler 3.000 DM aufgebracht hatte. [3)] Die Finanzierung

---

1) Vgl. SZM, Nr. 140, 12. 6. 1971

2) Mahle, W.A.: Privater Rundfunk in Bayern, a.a.O., S.1

3) Vgl. Informationsstelle der Bayerischen Wirtschaft: Gegengewicht zum öffentlich-rechtlichen Bayerischen Rundfunk. Eine Untersuchung

der Aktivitäten der Gesellschaft, die ihren Urlauberfunk mit Verlust betrieb, selbst nachdem Schnitzler 1.000 Transistorgeräte an Deutsche Urlauber verschenkt hatte, [1] um seinen Werbekunden einen Hörerkreis anbieten zu können, lief über ein Darlehen in Höhe von 1,4 Millionen Mark, [2] das Bertelsmann der Firma zur Verfügung gestellt hatte. Es ist nicht zu klären, wer dieses Darlehen übernahm, als Bertelsmann sich zurückzog. Zweifelhaft ist, ob Schnitzler allein Mittel dieser Größenordnung hätte aufbringen können. Sicherlich war auch schon ein erheblicher Teil des Darlehens in den Verlustgeschäften der Intermedium aufgegangen und so von Bertelsmann als Verlust abzubuchen. Die Rückzahlung war am 30. 6. 1971 fällig, sie erfolgte aber nicht termingerecht. [3]

Offensichtlich wollte der Bertelsmann-Konzern über diesen Weg Zugang zu dem Geschäft mit dem kommerziellen Fernsehen bekommen. Die Zeitungsverleger und weiteren Teilhaber der FRAG hatten es verhindert, daß der Konzern schon im Saarland mit von der Partie war, und Bertelsmann kam erst über seine Beteiligung bei Gruner & Jahr zu einer Beteiligung an der Zeitschriften Funk Union und somit zu einer Beteiligung an der FRAG. Die Intermedium Gesellschaft fusionierte im Februar 1971 mit dem bisher von Gruner & Jahr veranstalteten Radio Maritim, das Deutsche Urlauber an Spaniens Küsten mit Musik, Nachrichten und Werbung versorgt hatte. Danach sollte eine Änderung der Besitzverhältnisse vorgenommen werden, nach der Bertelsmann seinen Anteil auf 51% reduzieren würde. Die frei werdenden Anteile sollten zu 10 % von dem Sender Europa I übernommen werden. An den restlichen

---

der vorhandenen Möglichkeiten für ein privates Institut, München 24. 8. 1971, unveröffentl. Manuskript

1) Mahle, W.: Privater Rundfunk in Bayern, a.a.O.

2) Vgl. Informationsstelle der bayerischen Wirtschaft: Gegengewicht zum öffentlich-rechtlichen Bayerischen Rundfunk, a.a.O.

3) Vgl. ebenda

24 % hatte Burda Interesse gezeigt, der schon an der FRAG über die "Zeitschriften Funk Union" beteiligt war. [1] Zu dieser Neuaufteilung der Besitzverhältnisse bei der Intermedium kam es jedoch nicht, weil Bertelsmann sich demonstrativ aus dem Geschäft zurückzog und die gesamten Anteile der Intermedium an Schnitzler übergingen. Eine Beteiligung des Konzerns an einer "Allgemeinen Funk- und Fernsehgesellschaft mbH", die wiederum von der "Privaten Bayerischen Funk- und Fernseh AG" gegründet war, blieb jedoch bestehen. [2]

4.4.1.4. Die Private Bayerische Funk- und Fernseh AG (PRIBAG)

Es ist nicht zu klären, wer genau an dieser Gesellschaft beteiligt ist. Von Anfang an verwaltete eine Gruppe von Rechtsanwälten die Anteile der Gesellschaft treuhänderisch. Sicher ist nur, daß der Vorstandssprecher der PRIBAG Bert Schnitzler heißt. Anfangs wurde berichtet, daß die FRAG und zwei weitere Unternehmen, an denen Schnitzler und Bertelsmann beteiligt sein sollten, die Anteile der PRIBAG übernommen hätten. [3] Das können nur die Intermedium und Schnitzlers DFC gewesen sein. Später wurde berichtet, daß Schnitzler und Bertelsmann, d.h. die Intermedium, 26 % der PRIBAG-Anteile hielten. Der Rest sollte den Teilhabern der FRAG - ohne Schnitzler - zugesprochen werden. [4] Außerdem sollte der DFC-Gründer Maurer Anteile übernehmen. [5] Schnitzler war der Ansicht, ein Konzept gefunden zu haben, mit dem eine kommerzielle Organisationsform die Forderungen des Verfassungsgerichts doch erfüllen könnte. Es soll-

1) Vgl. Media Perspektiven Nr. 11/1971, S. 345
2) Vgl. ebenda
3) Vgl. FAZ, 12. 5. 1971
4) Vgl. epd - Kirche und Rundfunk, 19. 5. 1971
5) Vgl. Der Spiegel Nr. 36, 30. 8. 1971, S. 128

ten keine Kontrollgremien wie bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten geschaffen werden, sondern die einzelnen gesellschaftlich relevanten Gruppen sollten sich an der privaten Rundfunkgesellschaft beteiligen.

An der PRIBAG sollten dementsprechend drei Gesellschaften beteiligt werden:

1. Die "Intermedium" sollte sich nach einer anderen Schachtelung der Beteiligungen aus Kreisen der Industrie, des Handels und der Werbewirtschaft zusammensetzen.
2. Die "Allgemeine Funk und Fernseh Gesellschaft": Diese Gesellschaft sollte von Zeitungsverlegern und Kommunikationskonzernen, z.B. Bertelsmann, getragen werden.
3. Eine dritte Gesellschaft war vorgesehen, an der sich u.a. die Gewerkschaften und kulturelle Verbände beteiligen sollten.

Die Umschichtung der Beteiligung Bertelsmanns von der "Intermedium" zur AFFG muß als Teil dieses Konzepts gesehen werden. Das Konzept scheiterte daran, daß die Gewerkschaften keinerlei Interesse daran zeigten, sich bei Schnitzler zu beteiligen. Es war endgültig gescheitert, als Bertelsmann sich vollends aus dem Vorhaben zurückzog. [1)]

Die PRIBAG, obwohl noch "in Gründung", besteht immer noch und macht hier und da von sich reden. 1974 trat ihr Sprecher Schnitzler erneut an die Öffentlichkeit mit einem Konzept für einen "öffentlich-rechtlichen kommerziellen Rundfunk" [2)]. Hiernach sollte ein "öffentlich-rechtliches Gremium", das sich nach dem Vorbild des Bayerischen Senats ständisch zusammensetzt, an einer kommerziellen Rundfunkgesellschaft beteiligt sein. Schnitzler meinte somit, alle Probleme überwunden zu haben und drohte notfalls mit einem Volksbegehren, wenn dieses Konzept nicht verwirklicht wür-

---

1) Vgl. Interview: Schnitzler, München, November 1974

2) Ebenda

de. [1] Es fand aber nur geringen Niederschlag in der Presse und in der medienpolitischen Diskussion. [2] Dies lag nach Ansicht Schnitzlers nicht so sehr daran, daß seine Pläne keine besonders großen Realisierungschancen hätten, sondern daran, daß die Verleger von Tageszeitungen und die Rundfunkanstalten gegen ihn seien; die Rundfunkanstalten, weil er für das kommerzielle Fernsehen eintrat, und die Verleger, weil sie und besonders Merkel von den Nürnberger Nachrichten das Geschäft mit dem Werbefernsehen allein machen wollten und keine weiteren Teilhaber wünschten. Schnitzler vertrat dagegen die Auffassung, daß nur eine breite Streuung von Aktien der Rundfunkgesellschaft die Voraussetzung schaffe, eine Konzessionierung überhaupt zu ermöglichen, damit die private Rundfunkanstalt vor den Forderungen des Verfassungsgerichts bestehen könnte. [3] Wegen dieser Gründe sei es auch zu seinem Rückzug aus der FRAG gekommen. Aus der Sicht der FRAG stellt sich die Trennung jedoch so dar, daß Schnitzler sich mit seinen anderen Vorstandskollegen zerstritten hatte. Außerdem konnte er nicht mehr mithalten, als eine Kapitalerhöhung bei der FRAG vorgenommen werden sollte. [4]

Schnitzler behauptet noch heute, daß es kein Problem sei, genügend Geldgeber für die Finanzierung eines kommerziellen Rundfunksenders zu finden, daß es ein Leichtes sei, die notwendigen Studiokapazitäten zu beschaffen, und daß eine Nachfrage nach Werbezeit in dem neuen Medium vorhanden sei, die ein profitables Wirtschaften so gut wie sicher stelle. Wie weit hier Zweckoptimismus vorliegt, ist unklar, Tatsache ist jedoch, daß Schnitzler bislang seine Pläne nicht realisieren konnte. Ein von der Informationsstelle der Bayerischen Wirtschaft angefertigtes Gutachten kam zu dem Schluß, daß die Bestrebungen Steins und Schnitzlers wegen

---

1) Vgl. Interview: Schnitzler, München, November 1974

2) Für eine Darstellung und Kritik der neuesten Schnitzler-Vorschläge zum kommerziellen Rundfunk siehe epd - Kirche und Rundfunk Nr. 54, 10. 8. 1974, S. 9; Stuttg. Nachrichten, Nr. 177, 3/4. 8. 1974, S. 20

3) Vgl. Interview: Schnitzler, München, November 1974

4) Interview Dr. Stiff, Geschäftsführer der SZ und Vorstandsvorsitzender der FRAG, Saarbrücken, Juni 1974

ihrer Aussichtslosigkeit nicht zu unterstützen seien.[1] Führende Funktionäre der Wirtschaftsverbände waren derzeit nicht davon überzeugt, daß die notwendige Nachfrage nach Werbezeit wirklich vorhanden war.[2]

4.4.2. Verbindungen zwischen Parlamentariern und wirtschaftlichen Interessenten

Die Abgeordneten Stein und Schosser hatten in ihren Bemühungen auch Kontakt mit führenden Stellen der bayerischen Wirtschaft aufgenommen. In diesen Gesprächen wurden vorwiegend politische Argumente hervorgekehrt, die die Schaffung eines kommerziellen Rundfunks in Bayern notwendig erscheinen ließen. Gleichzeitig wiesen sie bei ihren Gesprächspartnern darauf hin, daß in der neuen kommerziellen Rundfunkanstalt Vorkehrungen getroffen werden würden, die sogenannte "Fehlentwicklungen", wie sie beim Bayerischen Rundfunk bekannt waren, ausschließen sollten. Der üblichen Argumentation folgend, erklärten die Abgeordneten, daß es nicht ihr Ziel sei, einen CSU-Funk einzurichten. Vielmehr wollten sie ein Instrument schaffen, daß über alle öffentlichen Vorgänge in allen Bereichen, nicht zuletzt im parlamentarischen Raum, objektiv berichtet. Stein und seine Kollegen waren sich der Tatsache bewußt, daß sie im Parlament eine sehr viel stärkere Position einnehmen könnten, wenn sie darauf verweisen könnten, daß die bayerische Wirtschaft hinter ihnen stünde. Es war deshalb notwendig für sie, diese Kräfte auf ihre Seite zu ziehen.

In ihren Gesprächen betonten Stein und seine Kollegen, wie günstig die Chance zur Realisierung eines kommerziellen

---

1) Vgl. Informationsstelle der Bayerischen Wirtschaft: Gegengewicht zum öffentlich-rechtlichen Bayerischen Rundfunk, a.a.O.

2) Vgl. Interview mit Prof. Rodenstock, Präs. des Deutschen Industrie-Instituts, München 1974

Rundfunks zu der damaligen Zeit sei. Sie versuchten, die bayerische Wirtschaft zu einer schnellen positiven Entscheidung zu bringen. Gleichzeitig ließen sie aber durchblicken, sie würden genausogut ohne die bayerische Wirtschaft auskommen, da größere außerbayerische Verlage zu Investitionen bereit seien. Auch einzelne bayerische Unternehmer hätten Interesse an den Plänen von Stein gezeigt. Sie dürften auch auf die erwähnte Denkschrift des Markenverbandes verwiesen haben, die mit ihrer Forderung nach mehr Werbezeit im Fernsehen den parteipolitischen Interessen der CSU-Vertreter sehr dienlich gewesen sein muß.

Die Klärung finanzieller und organisatorischer Probleme überließen Stein und seine Kollegen ihrem Freund Bert Schnitzler, der von der bayerischen Wirtschaft mit einiger Skepsis betrachtet wurde. "Der im Gefolge der Abgeordneten Stein und Schosser auftretende Journalist Bert Schnitzler hat in Gegenwart der genannten Abgeordneten der Informationsstelle der bayerischen Wirtschaft ein Angebot gemacht, sich mehrheitlich an der 'Intermedium-Funkgesellschaft mbH', München, zu beteiligen. Angeboten wird ferner der Erwerb eines Anteils von 26 % an einer am 12. März 1971 gegründeten AG mit dem Titel 'PRIBAG - Private Bayerische Rundfunk- und Fernsehaktiengesellschaft'." [1] Stein und Schnitzler stießen bei ihren Gesprächspartnern durchaus auf Interesse, aber es gelang ihnen nicht, ihren Enthusiasmus auf ihr Gegenüber zu übertragen."Das Bestreben der Abgeordneten, zu privatem Rundfunk und Fernsehen in Bayern zu kommen, basiert ohne Zweifel auf honorigen Überlegungen. Erfahrungen, die die bayerische Wirtschaft mit einigen Redaktionen der öffentlich-rechtlichen Anstalt gemacht hatte, könnten es ratsam machen, das Anerbieten der Abgeordneten interessiert zu erwägen. Da allerdings die Abgeordneten Erwägungen juristischer, technischer, finanzieller und schließlich auch personeller Art offen-

---

1) Informationsstelle der Bayerischen Wirtschaft: Gegengewicht zum öffentlich-rechtlichen Bayerischen Rundfunk, a.a.O., S.3

sichtlich als lösbar und deshalb zweitrangig ansehen, bleibt der Hinweis notwendig, daß es mit politischem Gleichklang allein nicht getan ist." [1)]

4.4.3. Die Prüfung des Vorhabens durch Experten der Bayerischen Wirtschaft

Die Informationsstelle der Bayerischen Wirtschaft unterzog das Vorhaben eines kommerziellen Rundfunks einer sehr viel exakteren Betrachtung, als es Stein und Schnitzler jemals getan hatten. Ausgehend von den verschiedenen anderen Initiativen, die seit dem Urteilsspruch des BVG 1961 vorgenommen waren, wurde in dem Gutachten der Informationsstelle sehr schnell festgestellt, daß die juristischen, technischen und finanziellen Probleme ganz erhebliche Schwierigkeiten bereiten würden. Stein und seine Kollegen meinten dagegen, daß diese Probleme leicht lösbar wären.

Es sei hier darauf hingewiesen, daß es sich bei diesem Gutachten nicht um eine Kritik durch Personen handelte, die grundsätzlich gegen die Kommerzialisierung des Rundfunks eingestellt waren, sondern daß dieses Gutachten von einem erheblichen Gleichklang in den Vorstellungen ausging, was kommerzieller Rundfunk leisten sollte. "Es sei... angemerkt, daß Parlamentarier, Politiker, Schriftsteller und andere verlangen, daß das Programm privater Anstalten auch politische Informations- und Bildungsarbeit leisten müsse. Grundsätzlich ist dazu zu sagen, daß eine solche Verpflichtung, die dem Bayerischen Rundfunk als vorwiegend etatistisch anzulasten ist, nicht ohne weiteres zu begründen wäre. Niemandem kann - mag politisches Interesse im demokratischen Staat noch so wichtig sein - aufgezwungen werden, am Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung

---

1) Informationsstelle der Bayerischen Wirtschaft: Gegengewicht zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk, a.a.O., S. 2 - 3

teilzunehmen. Ebensowenig wird sich grundsätzlich ein Zwang für die Veranstalter rechtfertigen lassen, derartige Sendungen auszustrahlen." [1] Dennoch wurde vorgeschlagen, zu dieser Frage ein Gutachten von kompetenter Seite einzuholen. Das größte Problem, das sich für die Gutachter der bayerischen Wirtschaft stellte, war jedoch die Frage der Organisationsform, die für Stein und Schnitzler keine besonderen Schwierigkeiten darstellte.

Nach eingehenden Prüfungen der Probleme kamen die Gutachter der Informationsstelle der bayerischen Wirtschaft zu dem Ergebnis, daß die Organisationsform der Aktiengesellschaft mit einem Beirat, wie sie das Saarländische Rundfunkgesetz und auch der Entwurf des Abgeordneten Stein vorsahen, einfach nicht praktikabel war.
In Übereinstimmung mit Schmitz [2] stellten sie fest, daß eine Aktiengesellschaft grundsätzlich auf Gewinnmaximierung ausgerichtet sein würde und ein Beirat niemals mit den vom Verfassungsgericht geforderten Kompetenzen ausgestattet werden könnte, wenn er dem Aktienrecht entspräche. "Hier kollidieren unlösbar Aktienrecht einerseits und materielles Rundfunkrecht andererseits. Das immer ein Vorbild gewesene Saarländische Gesetz für die dort entstandene AG sollte also in Bayern eher zur Warnung dienen als der Nachahmung empfohlen werden." [3]
Als einzig mögliche Organisationsform erschien neben der Form einer Stiftung, auf die nicht weiter eingegangen wurde, die Form der GmbH. Nur in der GmbH wäre es möglich gewesen, einen Aufsichtsrat einzurichten, der dem Einfluß der Kapitalgeber entzogen wäre, so wie es das Verfassungsgericht verlangt. Auf der Grundlage der GmbH ließe sich eine Konstruktion aufbauen, die einer öffentlich-rechtli-

---

1) Informationsstelle der Bayerischen Wirtschaft, a.a.O., S. 7

2) Vgl. Schmitz, Bernd: Kommerzielles Fernsehen und Rundfunkfreiheit, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 19, 1968, S. 686 f.

3) Informationsstelle der bayerischen Wirtschaft, a.a.O., S. 10

chen Rundfunkanstalt durchaus ähnlich sein würde. Das Problem, das sich hier aber stellte, war, daß bei dieser Konstruktion den Anteilseignern praktisch jeder Einfluß auf das, was mit ihrem Kapital geschah, genommen wurde und deshalb nicht akzeptabel erschien. "Zusammenfassend ist zu sagen, daß gegenwärtig keine Konstruktion mit der Aussicht auf Erfolg vertreten werden kann, die dem Anteilseigner einen unmittelbaren (durch Weisungsrecht) oder mittelbaren (durch Wahlrecht) Einfluß auf den rundfunkrechtlich zwingend erforderlichen Beirat einräumt." [1] Auf diesen Einfluß sollte nicht verzichtet werden.

Bei der Untersuchung der technischen Möglichkeiten stieß das Gutachten der bayerischen Wirtschaft sehr schnell auf die Erkenntnis, daß sich trotz der häufigen, gegenteiligen Erklärungen durch Stein, Schnitzler usw. die Frequenzsituation seit 1961 durchaus nicht grundlegend geändert hatte. Für das Fernsehen wurde keine Möglichkeit zur Ausstrahlung eines Programms in Bayern gesehen. Auch beim Rundfunk entstanden erhebliche Schwierigkeiten. Es bestand kein Zweifel daran, daß die Bundespost keine Mittelwellenfrequenz zur Verfügung hatte, die sie hätte zuerteilen können und der Nutzung ausländischer Frequenzen standen neben den technischen Problemen andere erhebliche Probleme entgegen. "Im technischen Bereich - um dies kurz zu streifen - wird für den Hörfunk ausgeschlossen, daß die Bundespost eine Mittelwelle zur Verfügung stellen kann. Technisch möglich wäre hingegen die Mitbenutzung einer von einer ausländischen Sendestation betriebenen bis Frankfurt reichenden, in Bayern aber nicht genutzten Mittelwelle. Von der griechischen Regierung soll ein Angebot vorliegen. Würde es publik, müßte jede Sendegesellschaft mit dem Vorwurf rechnen, von einer 'halbfaschistischen' Regierung in den Sattel gehoben worden zu sein." [2]

---

1) Informationsstelle der Bayerischen Wirtschaft, a.a.O., S. 12

2) Ebenda

Die Kosten für die Errichtung eines Mittelwellensenders, der auf dieser Frequenz arbeiten würde, wurden auf 3 Mio. DM beziffert. Zusätzlich wurden etwa 500.000 DM an jährlichen Betriebskosten und 2 Mio. DM Personalkosten für etwa 50 Mitarbeiter veranschlagt. Zu diesen Kosten wären noch hinzuzurechnen die erheblichen Kosten, die dadurch entstehen würden, daß die Antennen des Senders gegen andere Sender abgeschirmt sein müßten, sowie die Kosten für Verbindungsleitungen zwischen Studio und Sendekomplex. Auch war nicht vorauszusehen, welche Gebühren die Post erheben würde, vorausgesetzt, daß sie überhaupt ihr Einverständnis geben würde.

Im UKW-Bereich schienen die Chancen durchaus günstiger. Für eine befriedigende Versorgung Bayerns durch einen kommerziellen Hörfunk hätten etwa 10 Sender mit einer 100 KW-Leistung errichtet werden müssen. Die Kosten wurden auf etwa 1 Mio. DM pro Sender beziffert, die übrigen Kosten hätten denen eines Mittelwellensenders entsprochen.

Im Gegensatz zu Stein und Schnitzler kamen die Gutachter der bayerischen Wirtschaft nach ihrer sorgfältigen Prüfung der Probleme zu dem Schluß, daß ein kommerzieller Rundfunk derzeit in Bayern nicht zu realisieren sei.

"Die Vorstellungen der bayerischen Abgeordneten über eine private Sendegesellschaft ist nach der gegenwärtigen Rechtslage nicht durchsetzbar, alle Überlegungen münden in einer Anstalt mit öffentlich-rechtlichem Charakter. Von ihr dürfte auf die Werbewirtschaft auch kaum jene Anziehungskraft ausgehen, die notwendig ist, um von Werbeeinnahmen leben zu können. Die wirtschaftliche Basis einer privaten Sendegesellschaft scheint mir gesichert. Hingegen wären erhebliche Investitionen erforderlich, bevor eine Ausstrahlung von Programmen durchgeführt werden könnte." [1]

"Die im Saarland gegründete AG dürfte kein brauchbares Bei-

---

1) Informationsstelle der Bayerischen Wirtschaft, a.a.O., S. 12

spiel sein; sie wird in der vorliegenden Konstruktion vor dem BVerfG nicht bestehen können. Für Bayern gar gilt jeder Versuch als unrealisierbar, der sie zum Muster nähme. Das gleiche trifft auch auf die eingangs erwähnte PRIBAG zu. Eine Beteiligung an dieser und auch an der INTERMEDIUM kann in Wertung aller abgegebenen Urteile und Stellungnahmen nicht befürwortet werden." [1]
Es soll hier jedoch nicht der Eindruck entstehen, als hätte sich die bayerische Wirtschaft in ihrem Gutachten gegen den kommerziellen Rundfunk ausgesprochen. Im Gegenteil: man betonte, daß es rechtliche und technische Probleme waren, die eine Errichtung z.Z. unmöglich machten: "Dessen ungeachtet ist es geboten, mit interessierter und bekundeter Anteilnahme die im Gange befindlichen Entwicklungen zu verfolgen und mit allen Beteiligten sehr aufmerksam im Gespräch zu verbleiben, um das unverrückbare Ziel zu erreichen: die allen anderen Gesellschaftsgruppen gleichartige Repräsentation der Wirtschaft in Funk und Fernsehen." [2]

4.5. Die Opposition gegen die Rundfunkpläne der CSU

4.5.1. Das Landesbürgerkomitee Rundfunkfreiheit

Bei der Verabschiedung der Novellierung des Bayerischen Rundfunkgsetzes war deutlich geworden, daß sich auf parlamentarischer Ebene kein wirksamer Widerstand gegen die Rundfunkpläne der CSU leisten ließ. Die Gegner einer parteipolitischen Ausrichtung der Kontrollgremien des BR und eines kommerziellen Rundfunks sahen sich gezwungen, im außerparlamentarischen Raum zu versuchen, der CSU Einhalt zu gebieten. Es boten sich hierzu die Verfassungsklage oder

---

1) Informationsstelle der Bayerischen Wirtschaft, a.a.O., S. 14

2) Ebenda, S. 15

das in der Bayerischen Landesverfassung vorgesehene Volksbegehren mit anschließendem Volksentscheid an. Beide Maßnahmen wurden als wenig erfolgversprechend angesehen. Da es offiziell noch kein Gesetz über die Errichtung einer kommerziellen Rundfunkanstalt gab, hätte sich eine Verfassungsklage bei dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof oder bei dem BVerfG nur mit der Novellierung des Bayerischen Rundfunkgesetzes befassen können, und der Ausgang einer solchen Klage wurde als wenig erfolgversprechend beurteilt. Hinsichtlich des Volksbegehrens war man sich durchaus nicht sicher, ob die Frage der Organisation des Rundfunks bei der Bevölkerung auf eine genügend starke Resonanz im Sinne der Gegner der CSU-Rundfunkpläne stoßen würde. [1)]

Den Ausschlag für die Gründung eines Bürgerkomitees, das sich mit der Vorbereitung und Durchführung eines Volksbegehrens gegen die Rundfunkbestrebungen der CSU befassen sollte, gab eine Umfrage, die der bayerische DGB in Auftrag gegeben hatte. Diese Umfrage, durchgeführt von infra-Test, bei einem Sample von 1.700 Befragten, zeigte ein wider Erwarten hohes Interesse der Bevölkerung an Fragen der Organisation des Rundfunks sowie eine über alle Erwartungen hinausgehende Gegnerschaft gegenüber den Maßnahmen und Plänen der CSU. 39 % der Befragten sprachen sich für ein Volksbegehren aus. Es verblieben 29 %, die sich gegen das Volksbegehren aussprachen, und 32 %, die sich zu der Frage noch keine Meinung gebildet hatten. [2)] Es war diese Umfrage, die die Gegner der CSU bewog, den Weg des Volksbegehrens zu gehen. Zweifel an diesem Weg hatten neben führenden Persönlichkeiten des BR auch die bayerische SPD sowie der DGB in Bayern angemeldet. Denn ihnen war klar, daß sie es mit ihrer Organisation und ihrer Finanzkraft sein würden, die die Hauptlast eines Volksbegehrens und eines darauffolgenden Volksentscheids zu tragen hätten. Dazu wollte sich die SPD nur recht ungern der Gefahr aussetzen, mit einem Volksbegehren zu scheitern.

---

1) Vgl. Interview: Prof. Noack, München, August 1974

2) Vgl. Nürnberger Nachrichten, 15. 3. 1972; Süddeutsche Zeitung, 14. 3. 1972

Am 9. März 1972 trafen sich die Vorsitzenden der bayerischen SPD, Vogel, der bayerischen FDP, Ertl, und der Vorsitzende des DGB im Landesbezirk Bayern, Rothe. Zu einer endgültigen Entscheidung kam es bei diesem Treffen noch nicht, aber es wurden die Weichen für die Entstehung des "Bürgerkomitees Rundfunkfreiheit" gestellt. Vogel besorgte sich in Bonn Rückendeckung, bevor weitere Schritte folgen sollten. In Briefen an den damaligen Justizminister Jahn, den Staatssekretär im Bundesministerium für Post- und Fernmeldewesen, Gescheidle, und dem damaligen Innenminister Genscher bat Vogel um Stellungnahmen zu dem Vorhaben, ein Volksbegehren einzuleiten und um eine Prüfung des Textes, der durch das Volksbegehren in die bayerische Verfassung aufgenommen werden sollte. [1)]
In ihren Antworten teilten die Adressaten von Vogels Briefen dem damaligen Oberbürgermeister von München mit, daß aus der Sicht der Bundesregierung keine Bedenken gegenüber den Plänen eines Volksbegehrens gegen die CSU-Rundfunkreform in Bayern bestünden. [2)]

Am 12. März 1972 trafen sich die Gegner der CSU-Rundfunkreform im Münchener Rathaus, um das weitere Vorgehen zu besprechen. [3)] An diesem Treffen nahmen teil: die Spitzenpolitiker der bayerischen Opposition sowie der Landesvorsitzende des DGB, Rothe, Vertreter des bayerischen Journalistenverbandes, des Verbandes Deutscher Schriftsteller, Vertreter der Deutschen Journalistenunion, der Rundfunk-, Fernseh-, Filmunion, der Programmdirektor des Bayerischen Rundfunks, Walter von Cube, der Münchner Professor Sontheimer sowie der Vorsitzende des Rundfunkrates des Bayerischen Rundfunks, Ernst Müller-Meiningen. Besonders ist bei diesem Treffen auf die Gegenwart des Verlegers Hans Dürrmeyer

---

1) Vgl. Briefe von Vogel an Jahn, Gescheidle, Genscher, München, 10. März 1972

2) Vgl. ebenda sowie Fernschreiben Genscher - Vogel, Bonn, 10. März 1972

3) Vgl. SZM, 14. 3. 1972

hinzuweisen sowie des Präsidenten der Handelskammer, Heinz Noris. [1]

Mit der Gründung des "Landesbürgerkomitees Rundfunkfreiheit" am 15. März 1972 traten die Hauptkontrahenten der CSU-Rundfunkpolitik, nämlich die Oppositionsparteien und auch der DGB, die bisher bei dem Volksbegehren die treibende Kraft waren, aus dem Rampenlicht zurück. Damit sollte vermieden werden, daß die Initiative für das Volksbegehren in den Ruf parteipolitischer Abhängigkeit käme und somit für eine große Zahl von Personen nicht mehr unterstützungswürdig gewesen wäre. Vorsitzender des Bürgerkomitees wurde der Politologe, Professor Paul Noack. Zu seinen Stellvertretern wurde der Vorsitzende des Rundfunkrats im Bayerischen Rundfunk, der Senator Ernst Müller-Meiningen, und der evangelische Pfarrer Adolf Sommerauer gewählt. Das Komitee hielt sich ganz bewußt nach allen Seiten offen; es stand jedem Individuum, jedem Verband, frei, sich in diesem Komitee zu organisieren. Der größte Teil der organisatorischen wie auch der finanziellen Last lag jedoch bei der bayerischen SPD und bei den Gewerkschaften. [2] Bei allem Optimismus und guten Willen der einzelnen Förderer des Bürgerkomitees wäre es nach Ansicht der führenden Kräfte dieser Organisation niemals möglich gewesen, das Volksbegehren durchzuführen, wenn man nicht über Unterstützung der bayerischen Oppositionsparteien und der Gewerkschaft verfügt hätte. Gerade bei der Gründung der für den erfolgreichen Abschluß des Volksbegehrens so notwendigen örtlichen Bürgerkomitees, die auf der lokalen Ebene die Unterstützung für das Volksbegehren mobilisierten und ohne die das Volksbegehren niemals die notwendigen Unterschriften bekommen hätte, war die zur Verfügung stehende Organisation der Gewerkschaften für das Gelingen des Volksbegehrens von unschätzbarer Wichtigkeit. Nicht weniger wich-

---

1) Vgl. SZM,.4. 3. 1972

2) Vgl. Interview: Prof. Paul Noack, München, August 1974

tig waren die örtlichen Gruppierungen der nicht im Landesbürgerkomitee organisierten politischen Parteien, wobei hier auch besonders auf das Engagement der Jungsozialisten in der SPD hingewiesen wird. [1)]

4.5.1.1. Ziele des Bürgerkomitees

Ziel des Landesbürgerkomitees Rundfunkfreiheit war es, den verstärkten Einfluß der Staatsvertreter und der Regierungspartei im Rundfunkrat des Bayerischen Rundfunks zurückzudrängen und gleichzeitig zu verhindern, daß trotz der rechtlichen, technischen und finanziellen Schwierigkeiten, vor denen die Pläne für einen privaten Rundfunk in Bayern standen, in Bayern die gesetzliche Grundlage für die Zulassung eines kommerziellen Rundfunks geschaffen würde.
Die Frage des kommerziellen Rundfunks wurde in das Volksbegehren mit einbezogen, weil allgemein davon ausgegangen werden konnte, daß es nur eine Frage der Zeit war, bis die CSU zum zweiten Schritt ihrer geplanten sogenannten Rundfunkreform ansetzen würde. Gleichzeitig war den Trägern des Bürgerkomitees bewußt, daß Kommerzialisierung des Rundfunks einen sehr viel stärkeren Mobilisierungseffekt in sich trug als allein die Frage nach Einflußmöglichkeiten und Mehrheitsverhältnissen im Rundfunkrat. Der Vorsitzende des Landesbürgerkomitees sagte hierzu: "Unsere Initiative war eine im wesentlichen politische Initiative. Uns ging es darum, den politischen Einfluß der Parteien, im Augenblick der CSU, aber es könnte auch bei anderen Mehrheitsverhältnissen die SPD gewesen sein, aus den Überwachungsorganen des Bayerischen Rundfunks zurückzudrängen. Uns war aber von Anfang an klar, daß wir mit dieser Forderung keinen Hund hinterm Ofen hervorlocken würden. Also kam dann als ebenso wichtiges, aber sehr viel publikumswirksameres Moment die Ablehnung des kommerziellen Fern-

1) Vgl. Interview: Paul Noack, München, August 1974

sehens hinzu." [1]
Die Hinzunahme des Verbots kommerziellen Rundfunks schien zu Anfang einer Reihe von Mitgliedern des Bürgerkomitees problematisch, denn die Bürger sollten aufgerufen werden, etwas abzulehnen, was es de facto noch nicht gab.
Wie dargelegt, konnte man angesichts der Hartnäckigkeit, mit der z.B. der CSU-Fraktionsvorsitzende Seidel die Forderungen nach einem privaten Rundfunk verfolgte, davon ausgehen, daß ein Gesetz zur Schaffung von kommerziellen Rundfunkanstalten der Änderung des Bayerischen Rundfunkgesetzes in Kürze folgen würde.

4.5.1.2. Der Verlauf des Volksbegehrens

Innerhalb weniger Tage gelang es dem "Bürgerkomitee Rundfunkfreiheit", die notwendigen Unterschriften für die Beantragung eines Volksbegehrens zu sammeln. Es waren weit über die erforderliche Zahl von Unterschriften für den Antrag geleistet worden. Gegenstand des Volksbegehrens war die Einführung eines Art. 111a in die Bayerische Verfassung mit dem von drei Bundesministerien abgesegneten Wortlaut:

"1. Rundfunk und Fernsehen werden ausschließlich von öffentlich-rechtlichen Anstalten betrieben. Die Anstalten werden von einem Rundfunkrat kontrolliert, der aus einem Vertreter der Staatsregierung, drei Vertretern des Senats nach Maßgabe des Art. 2, aus Vertretern des Landtages sowie aus Vertretern der bedeutsamen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen besteht. Der Anteil der Vertreter der Staatsregierung, des Senats und des Landtags darf 1/3 nicht übersteigen.

2. Der Landtag entsendet für je angefangene 20 Mitglieder seiner Fraktionen einen Vertreter aus deren Mitte. Die weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen wählen oder berufen ihre Vertreter selbst." [2]

---

1) Interview: Prof. Paul Noack, München, August 1974

2) Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens, München, 24. 3. 1972

Keine 10 Tage nach seiner Gründung, am 24. März 1972, reichte das "Landesbürgerkomitee Rundfunkfreiheit" einen Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens bei dem Bayerischen Innenministerium ein. Insgesamt hatten 57.510 Personen den Antrag des Bürgerkomitees durch ihre Unterschrift unterstützt.

Das Landesbürgerkomitee rechnete durchaus damit, daß das Innenministerium dem Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens nicht stattgeben würde. Dies wäre möglich, wenn nach Ansicht des bayerischen Innenministeriums das Volksbegehren gegen die bayerische Verfassung oder das Grundgesetz verstieße. Auf diese Möglichkeit hatte man sich schon frühzeitig eingerichtet. Vogel hatte den Münchner Juristen und mehrfachen Gutachter für die ARD in Fragen des kommerziellen Rundfunks, Professor Lerche, um ein Gutachten für das Landesbürgerkomitee zur Verfassungsmäßigkeit des Antrages gebeten. Lerche hatte sich bereit erklärt, ein solches Gutachten ohne Honorar anzufertigen für die Vertretung des Landesbürgerkomitees vor dem Bayerischen BVerfG-Hof, falls eine solche notwendig werden sollte, war der Stuttgarter Presserechtler Löffler vorgesehen.

In seinem Gutachten vertrat Lerche den Standpunkt, daß das Verbot von kommerziellem Rundfunk durchaus mit dem Grundgesetz und der Bayerischen Verfassung vereinbar war; ausgehend von den Urteilen des BVG von 1961 und 1971 sowie von der Entscheidung des BVerwG vom Dezember 1971, kam Lerche zu dem Schluß, daß das Monopol der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zwar verfassungsmäßig nicht zwingend geboten sei, aber sich durchaus in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz und der bayerischen Verfassung befinde, da diese Beschränkung "nur die ohnehin bestehende und als verfassungsmäßig erkannte Rechtslage verfassungsgesetzlich fixiert." [1]

Wichtig für das Gelingen des Volksbegehrens war, daß die

---

1) Lerche: Gutachten zum Verbot von privatem Rundfunk, Müchen 1972, unveröffentl. Manuskript, zit. n.: Müller-Meiningen, Ernst: Stiller Druck und hintergründige Wege, unveröffentl. Manuskript

bayerische Landesregierung den Anfang der Eintragungsfrist für das Volksbegehren nicht bis über den Anfang der Schulferien im Sommer des Jahres hinauszögerte. Das Bürgerkomitee stand auch aus einem weiteren Grund unter Zeitdruck: Es mußte vermieden werden, daß die Ereignisse bei der Novellierung des Rundfunkgesetzes und damit die ganze Problematik wieder in Vergessenheit geriet.

Am 27. April 1973 teilte das Innenministerium dem Bürgerkomitee mit, daß dem Antrag stattgegeben worden sei. Als Eintragungsfrist für das Volksbegehren war die Zeit vom 27. Juni bis zum 10. Juli angesetzt. In den Mitteilungen des Staatsministeriums des Inneren an Presse, Rundfunk und Fernsehen wurde mitgeteilt: "Es bestehen zwar Bedenken, ob die durch das Volksbegehren angestrebte alleinige Zulässigkeit von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten noch mit der in Art. 5 des Grundgesetzes jedermann gewährleisteten Meinungsfreiheit vereinbar ist. Diese Bedenken können aber von dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof entsprechend seiner Rechtsprechung nicht geltend gemacht werden. Das Volksbegehren war daher nach dem bayerischen Landeswahlgesetz zuzulassen." [1)]
Für das Bürgerkomitee begann mit der Zulassung die eigentliche Arbeit der Vorbereitung und Durchführung des Volksbegehrens. Diese Arbeit kam über weite Strecken einem Wahlkampf gleich. In ländlichen Gebieten war zu erwarten, daß nicht genügend Lokale zur Verfügung gestellt oder nicht, wie im Gesetz vorgeschrieben, genügend lange offengehalten würden. Während der eigentlichen Eintragungsfrist stellte es sich aber heraus, daß diese Befürchtung nicht nur für ländliche Gebiete zutraf, sondern auch für große Städte, die sogar noch von der SPD regiert waren. Erst Interventionen des Landesvorsitzenden brachten die Bürgermeister dazu,das Volksbegehren nicht zu boykottieren, wie es z.B. in Nürnberg und Regensburg zu Anfang der Fall war. [2)]

1) Informationen des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 27. April 1972

2) Vgl. Interview: Prof. Noack, München, August 1974; siehe auch

Die Kampagne des "Bürgerkomitees Rundfunkfreiheit" wurde ganz erheblich dadurch erschwert, daß sich der Gegner, die CSU, dem Konflikt nicht stellte. Die CSU hatte sich den Anfängen des "Bürgerkomitees Rundfunkfreiheit" gegenüber äußerst gelassen und unbeeindruckt gezeigt. [1] Als sich aber die Möglichkeit eines Erfolges des angestrebten Volksbegehrens abzeichnete, reagierte die CSU mit gewohnter Derbheit. In einem Kommentar, den der Bayerische Rundfunk am 14. März 1972 direkt aus Bonn übertrug, nahm der CSU-Vorsitzende Strauß unter der Überschrift "An ihrem Geschrei sollt Ihr sie erkennen" zu Rundfunkfragen Stellung. Ohne Details zu nennen, warf Strauß dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk vor: "Daß in unseren Rundfunk- und Fernsehredaktionen sich linke und z.T. linksradikale Kollektive gebildet hatten." [2]

In seinem Kommentar machte Strauß den ausscheidenden Intendanten des Bayerischen Rundfunks, Wallenreiter, und dessen Programmdirektor für die Entwicklung verantwortlich, die die Änderung des Bayerischen Rundfunkgesetzes angeblich erfordert hatte. Strauß hielt es nicht für nötig, sich mit den Argumenten seiner Kritiker auseinanderzusetzen. Die weitreichende Empörung über das Vorgehen der CSU erklärte er mit dem Unwillen der angeblich existierenden linken Kollektive, ihre Machtpositionen im Rundfunk, und damit ihre Einflußmöglichkeiten bei der Bevölkerung aufzugeben. Er unterstellte damit seinen Kritikern seine eigenen Motive.

Strauß warf dem Bayerischen Rundfunk ferner vor, daß seine Hauptabteilungsleiter politische Interviews unterdrükken, daß Journalisten es unterließen, über Parteifragen der CSU zu berichten und daß die Programme das Geschichtsbild entstellten und die Gegenwart mit einer einseitigen

---

SZM, 29. 6. 1973; Augsburger Allgemeine, 4. 7. 1972; Donaukurier, 4. 7. 1972; Frankfurter Rundschau, 4. 7. 1972

1) Vgl. Passauer Neue Presse, 15. 3. 1972; Nürnberger Zeitung, 15.3.1972

2) Bayerischer Rundfunk, Presse- und Informationsstelle: Aus 1. Hand: Ansprache von Franz-Josef Strauß, 14. 3. 1972, 18.35 h, 1. Progr.

Tendenz dargeboten würde. Er trat in seinem Kommentar keinen Beweis für seine Vorwürfe an.

Der Erfolg des Bürgerkomitees brachte aber trotz des harten Kommentars von Strauß erhebliche Verunsicherung in die Reihen der CSU. Man begann zu befürchten, daß sich die Rundfunkreform schließlich zu Ungunsten ihrer Initiatoren auswirken würde.
Die mittelbayerische Zeitung beschrieb die Stimmung innerhalb der CSU-Fraktion folgendermaßen: "Die Änderung des Rundfunkgesetzes gereicht der CSU-Landtagsfraktion offenbar nicht zu tiefer Befriedigung. Das ist auch nicht weiter verwunderlich, schließlich steht ein Volksbegehren ins Haus. Und es regen sich allerlei Kräfte im Lande, die durchaus dafür bürgen könnten, daß die 720 000 Unterschriften auskommen, die zur Durchführung eines Volksentscheids vonnöten sind. Dieser Situation sieht sich die CSU-Landtagsfraktion gegenübergestellt, und sie reagierte stocksauer, als am Dienstag der mißliche Fragenkomplex zur Diskussion stand. Stocksauer aus der Einsicht heraus, daß sie sich von den paar Gesetzesinitiatoren in eine derart unangenehme Lage drängen ließ. Planungsminister Streibel und CSU-Generalsekretär Tandler warfen den Gedanken in die betretene Debatte, eine Art Gegenvolksbegehren in Szene zu setzen, aber was die Wege und Möglichkeiten angeht, tappten auch sie im Dunkeln. Kalter Wind blies aus allen Richtungen denen in die Gesichter, die die Fraktion und Staatsregierung in dieses Abenteuer hineingeritten haben. Dr. Ludwig Huber wollte in Sachen Rundfunkgesetzänderung unbedingt Strauß zu Gefallen sein, um sich nicht den Weg ins Finanzministerium zu verbauen. Strauß wollte die Novellierung unbedingt durchgezogen wissen, weshalb er Huber, ebenso Handlos und Genossen gewähren ließ. Die Mißstimmung innerhalb der CSU-Fraktion sitzt tief. Jetzt soll die CSU-Landesleitung der geleimten Fraktion die Kastanien aus dem Feuer holen." [1]

---

1) Mittelbayerische Zeitung, 24. 3. 1972

Das einzige, was der CSU zu dem weiteren Verfahren in der Auseinandersetzung um die Rundfunkreform in Bayern einfiel, war der Beschluß, die ganze Angelegenheit am besten totzuschweigen. Die Initiatoren des Gesetzentwurfes für einen kommerziellen Rundfunk in Bayern erhielten per Fraktionsbeschluß die Auflage, während der nächsten drei Monate, d.h. in der Zeit, während der das Volksbegehren ablief, keine Kommentare abzugeben. [1]

Trotz ihres Schweigens gelang es dem Bürgerkomitee "Rundfunkfreiheit" dank einer überaus intensiven Werbekampagne, die notwendige Zahl von Unterschriften für das Volksbegehren zusammenzubringen. Neben den Aufrufen zur Unterschrift durch die verschiedenen im Rundfunkkomitee organisierten Organisationen spielte hierbei die wohlwollende Berichterstattung über die Bemühungen des Bürgerkomitees in der Presse eine ganz erhebliche Rolle. Ausnahmen hierzu bildeten die Passauer Neue Presse sowie die Nürnberger Nachrichten, deren Verleger, Merkel, ein langjähriger Propagandist des kommerziellen Rundfunks war. Ihre Berichterstattung über das angestrebte Volksbegehren war zurückhaltend.

Im Laufe der ersten Phase der Eintragungsfrist für das Volksbegehren lag die Zahl der unterschriftswilligen Bürger weit unter der erforderlichen Menge. Es schien, als ob sich alle Mühe nicht gelohnt hätte und die Frage der Organisation des Rundfunks doch nicht die Resonanz wecken würde, die notwendig war, um die erforderlichen 10 % der bayerischen Wahlberechtigten zur Unterschriftleistung zu bewegen. Erst nach intensivsten Werbeaktionen in den bayerischen Großstädten gelang es in den letzten Tagen, doch mehr Bürger zum Unterschreiben zu bewegen. In den letzten vier Tagen der Eintragungsfrist setzte ein verstärkter Andrang auf die verschiedenen Eintragungslokale an, und nach der anfangs überaus hohen Unsicherheit konnte das Bürgerkomitee am 12. 7. 1972 erklären, daß über 1 Mio. Bürger das Volksbegehren

---

1) Vgl. Der Spiegel Nr. 14/1972, S. 87

mit ihrer Unterschrift unterstützt hatten. Diese Zahl entsprach 14 % der Wahlberechtigten. Erforderlich für den Erfolg des Volksbegehrens waren Unterschriften von 10 % der bayerischen Wahlberechtigten.

4.5.2. Die Stellung der CSU zu dem Ergebnis

Die überraschend hohe Beteiligung am Volksbegehren traf nicht nur einige seiner Träger unerwartet, sondern ganz besonders auch die CSU. Noch bevor das amtliche Endergebnis des Volksbegehrens vorlag, schien sich ein möglicher Kompromiß zwischen der CSU und dem Bürgerkomitee anzubahnen. Am 4. 8. 1972 schrieb der CSU-Vorsitzende Strauß in einem Brief an den Vorsitzenden des Bundes der deutschen katholischen Jugend, Rainer Güttler, der persönlich und für seinen Verband Mitglied des Bürgerkomittes war: "Ich selbst habe z.B. mit der Neufassung des Rundfunkgesetzes in Bayern überhaupt nichts zu tun." [1)]

Nach all den Ereignissen im Zusammenhang mit der Rundfunkreform der CSU sollte nicht davon ausgegangen werden, daß dieser Satz stimmt. Das war auch wahrscheinlich nicht seine Intention. Er sollte vielmehr zum Ausdruck bringen, daß Strauß als Herr der CSU die Rundfunkreform nicht als seine persönliche Heldentat betrachtete und bereit war, über die Köpfe seiner Gefolgschaft hinweg einen Kompromiß anzustreben. Die Vorstellungen über einen Kompromiß waren seitens der CSU dergestalt, daß man zwar über eine Reduzierung der Parlamentarier im Rundfunkrat reden könnte, jedoch war man nicht bereit, ein Verbot des kommerziellen Rundfunks zu akzeptieren. [2)] Ein dahingehender Kompromiß war aber für das Bürgerkomitee indiskutabel.

---

1) Brief F.J. Strauß an Güttler, 4. 8. 1972

2) Vgl. Abendzeitung, 4. 8. 1972; Mainpost, 11. 8. 1972

In der CSU gab es unterschiedliche Meinungen und widersprüchliche Äußerungen. So hieß es einerseits, daß es nicht darum gehe, jetzt und heute den kommerziellen Rundfunk einzuführen, sondern daß in einem freiheitlichen Staat die Möglichkeit eines kommerziellen Rundfunks offengehalten werden müßte. [1] Das Bürgerkomitee sollte deshalb seine Forderung zurücknehmen; schließlich gehöre ein Verbot des kommerziellen Rundfunks nicht in eine Verfassung. Andererseits wurde in Erwägung gezogen, daß die CSU dem Volksentscheid, der möglicherweise schon im November desselben Jahres stattfinden sollte, einen Gesetzentwurf zur Errichtung kommerziellen Rundfunks in Bayern zufügen und der bayerischen Bevölkerung zur Abstimmung vorlegen würde. Seidel war im Sommer bei Anstalten des kommerziellen Fernsehens in England gewesen und war voll des Lobes und gestärkt in der Absicht, auch in Bayern einen solchen Rundfunk zu ermöglichen, zurückgekehrt. [2] Am 16. 8. wiederum meldete dpa, daß es nach Auskunft der CSU nicht vor November/Dezember zu einer Beratung des Volksbegehrens im Landtag kommen würde und deshalb der Volksentscheid nicht vor dem Frühjahr 1973 durchgeführt werden könnte.

Es scheint, als sei Seidel, der dies gegenüber der Presse geäußert hatte und selbst zu den starken Befürwortern des kommerziellen Rundfunks gehörte, von seiner Fraktion zur Zurücknahme seiner forschen Äußerungen von einigen Tagen zuvor gezwungen wurde. Seidel erklärte wenig später, er sei bei der Meldung über die baldige Einführung des kommerziellen Rundfunks in Bayern falsch verstanden worden. [3]

Am 22. 8. 1972 wurde das offizielle Ergebnis des Volksbegehrens bekanntgegeben. Insgesamt hatten sich 1 660 097 Wahlberechtigte mit gültigen Unterschriften in die Listen des Bürgerkomitees eingetragen. Nach der Bekanntgabe des offiziellen Ergebnisses blieben der bayerischen Staatsregierung 4 Wochen zur Stellungnahme zum Volksbegehren, be-

---

1) Vgl. dpa - Landesdienst Bayern, 16. 8. 1972

2) Vgl. tz, 14. 8. 1972

3) Donau Kurier, 19. 8. 1972

vor dieses zur Beratung in den Landtag weitergeleitet wurde.
Aus der Stellungnahme der bayerischen Landesregierung wurde deutlich, daß die CSU sich jede Mühe geben würde, das Volksbegehren und den Volksentscheid zu Fall zu bringen. Hatte das bayerische Innenministerium bei der Beantragung des Volksbegehrens noch keinen Grund gesehen, es aus verfassungsrechtlichen Gründen abzulehnen, so sah die bayerische Staatsregierung in ihrer Stellungnahme auf einmal verfassungsrechtliche Fragen tangiert. [1)]
Die Staatsregierung vertrat ebenfalls die Ansicht, daß Bestimmungen, wie der im Volksbegehren vorgesehene § 111 a der Bayerischen Verfassung nicht in eine Verfassung gehörten. Sie sah den Artikel 5 des GG tangiert und stützte sich auf einen Passus der bayerischen Verfassung, der Anträge auf Verfassungsänderungen, die demokratischen Grundgedanken widersprächen, als unzulässig erklärte.. [2)] Auch zu der Zusammensetzung des Rundfunkrats erklärte das Kabinett, daß die veränderte Zusammensetzung sich durchaus in dem Rahmen befinde, der bei anderen Rundfunkanstalten üblich sei. [3)]

Die Behandlung des Volksbegehrens im Landtag war gekennzeichnet einerseits durch die Ratlosigkeit, die in Kreisen der CSU herrschte und andererseits durch die Entschlossenheit innerhalb der CSU-Fraktion, das Volksbegehren abzuweisen. Bei einer ersten Beratung des Landtags erklärte der CSU-Fraktionsvorsitzende Seidel - angeblich in Übereinstimmung mit der Staatsregierung - das Volksbegehren als weitgehend verfassungswidrig. Bezeichnend für die unterschiedlichen Positionen innerhalb der CSU war der Hinweis des bayerischen Ministerpräsidenten Goppel zu der Feststellung Seidels, daß die Staatsregierung in ihrer Stellungnahme

---

1) Vgl. dpa - Landesdienst Bayern, 19. 9. 1972

2) Vgl. ebenda

3) Vgl. ebenda

durchaus nicht die Auffassung vertreten habe, daß das Volksbegehren in seinem Inhalt verfassungswidrig sei. [1)]
Ausgehend von den erwähnten Äußerungen von Strauß, erarbeitete der bayerische Senat eine Kompromißformel, die jedoch bei SPD, FDP und dem Rundfunkkomitee auf Ablehnung stieß, da sie zu wenig auf die Forderungen des Bürgerkomitees einging. Der Senat schlug vor, einen Passus in die Verfassung aufzunehmen, in dem es hieß, daß Rundfunk ausschließlich in öffentlicher Verantwortung betrieben werden sollte; ein Verbot von privatem Rundfunk war jedoch nicht vorgesehen. Seine Zulassung sollte aber dadurch erschwert werden, daß zuvor ein Gesetz zur Zulassung von kommerziellem Rundfunk im Landtag mit 2/3-Mehrheit verabschiedet werden müßte.[2)]

Bei der Behandlung des Volksbegehrens in den Ausschüssen des Landtags hielt die CSU an ihrer Konzeption fest, ein Verbot von privatem Rundfunk nicht zuzulassen. Ebensowenig war die Opposition bereit, auf den Vorschlag des bayerischen Senats einzugehen. Das Vorgehen der CSU war durch ein verbissenes Festhalten an Positionen und gleichzeitig durch Unsicherheit und Konzeptionslosigkeit gekennzeichnet. Im Landtag sollte die CSU mit ihrer absoluten Mehrheit die Verfassungsmäßigkeit des Volksbegehrens bestreiten. Damit wäre aber ein Verfassungsprozeß unausweichlich geworden, über dessen Ausgang man sich auch bei der CSU nicht sicher war. So wurde für den Fall, daß ein Gericht die Verfassungsmäßigkeit des Volksbegehrens doch feststellte, ein Alternativvorschlag entwickelt, der bei einem Volksentscheid der Bevölkerung mit zur Abstimmung vorgelegt werden sollte. [1)] In ihrem Alternativentwurf sah die CSU davon ab, einen privat-kommerziellen Rundfunk zu verbieten und die Vertreter des Parlaments aus dem Rundfunkrat hinauszudrän-

---

1) Vgl. Nürnberger Nachrichten, 26. 10. 1972; Münchner Merkur, 26. 10. 1972

2) Vgl. SZM, 16. 11. 1972; Mainpost, 10. 11. 1972; Mainecho, 10.11. 1972; Augsburger Allgemeine, 10. 11. 1972

3) Vgl. Augsburger Allgemeine, 23. 11. 1972; Passauer Neue Presse, 24.11. 1972; tz, 23. 11. 1972; Münchner Merkur, 24. 11. 1973

gen. Der Entwurf enthielt unverbindliche Formulierungen über die parteipolitische Neutralität des Rundfunks und die Ausgewogenheit der Programme. Er ging nicht über das bestehende bayerische Rundfunkgesetz hinaus. [1]
In den Ausschüssen zeigte sich die CSU ähnlich von sich selbst überzeugt,wie bei den Beratungen über das neue Rundfunkgesetz im März desselben Jahres. Die CSU brachte ihren Alternativentwurf nicht im Parlament ein, sondern der Entwurf sollte in den Ausschüssen neben dem Volksbegehren des Bürgerkomitees "Rundfunkfreiheit" behandelt werden, obwohl er noch niemals dem Parlament vorgelegt worden war. Angesichts dieser selbstherrlichen Handhabung parlamentarischen Verfahrens zog die Opposition aus den zuständigen Ausschüssen aus. [2]

Die harte, kompromißlose Linie der CSU war nicht allein das Werk von Abgeordneten wie Stein, Schosser und dem Fraktionsvorsitzenden Seidel. Diese handelten im Einvernehmen mit der CSU-Landesleitung. Am 11. Dezember tagte der Landesvorstand der CSU unter dem Vorsitz von Strauß, der der Landtagsfraktion empfahl, die Rechtsgültigkeit des Volksbegehrens zu bestreiten. [3] Am 13. 12. fiel dann mit den Stimmen der CSU die endgültige Entscheidung im Landtag, das Volksbegehren des Bürgerkomitees Rundfunkfreiheit aus verfassungsrechtlichen Gründen abzulehnen. Einige Abgeordnete der CSU sowie der bayerische Innenminister, der das Volksbegehren in seinem Anfangsstadium als rechtmäßig erklärt hatte, stimmten mit der Opposition. [4] Gleichzeitig wurde im Landtag der CSU-Alternativentwurf verabschiedet.

---

1) Vgl. Abendzeitung, 30. 11. 1972; Augsburger Allgemeine,30.11.1972
2) Vgl. Augsburger Allgemeine, 1. 12. 1972; Abendzeitung, 1. 12. 1972
3) Vgl. dpa - Landesdienst Bayern, 1. 12. 1972
4) Vgl. dpa - Landesdienst Bayern, 30. 12. 1972

4.5.3. Die Beendigung des Konflikts

In dieser Situation der hartnäckigen Konfrontation, in der sich beide Seiten für den Streit vor dem bayerischen Verfassungsgerichtshof und möglicherweise vor dem BVG in Karlsruhe wappneten - die CSU hatte sich inzwischen ein Gutachten geholt, das die Verfassungswidrigkeit des Volksbegehrens dokumentieren sollte - bahnte sich plötzlich ein fast vollkommener Wandel in der Haltung der CSU an. Die CSU-Landesgruppe in Bonn hatte sich in den bayerischen Rundfunkstreit eingeschaltet, und Strauß änderte den Kurs seiner Parteifreunde um 180 Grad. Es hatte schon vorher Kontakte zwischen dem "Landesbürgerkomitee Rundfunkfreiheit", besonders zwischen seinem Vorsitzenden Prof. Noack und einzelnen CSU-Abgeordneten gegeben, in denen Noack immer wieder seine Gesprächsbereitschaft bekundet hatte. Diese Kontakte und tentativen Ansätze zur Lösung des Problems scheiterten aber durchweg an der Hartnäckigkeit des CSU-Fraktionsvorsitzenden und Privatrundfunkverfechters Seidel.[1)]

Nachdem Strauß noch wenige Tage vorher seinen Parteifreunden den Rücken gestärkt hatte, setzte er auf einer Sitzung des Parteivorstandes in München am 18. 12. 1973 die völlige Kursänderung durch. Nach Ansicht Noacks war es den CSU-Parlamentariern in Bonn gelungen, Strauß davon zu überzeugen, daß sich der Rundfunkstreit in Bayern negativ für die CSU auswirken könnte. Die Bundestagswahlen hatten eine Verstärkung der sozialliberalen Koalition in Bonn gebracht, und wenn erst lange Verfassungsgerichtsprozesse hätten abgewartet werden müssen, war durchaus damit zu rechnen, daß sich der Volksentscheid über die Rundfunkstruktur in Bayern bis hin zu den nächsten Landtagswahlen hinauszögern würde. Es war Strauß allein, der diesen Kurswechsel durchsetzte. Er hatte es auch nicht für nötig gehalten, mit seinen Parteifreunden in München lange darüber zu diskutieren.[2)]

---

1) Vgl. Interview: Noack, München, August 1974

2) Vgl. Interview: Stein, München, November 1974

Ein weiterer Grund für die plötzliche Kehrtwendung lag nach Ansicht des Abgeordneten Stein darin, daß die CSU nicht bereit war, die Mittel aufzubringen, die für eine Durchführung des Volksentscheids nötig gewesen wären. Es wäre praktisch ein gesonderter Wahlkampf zu finanzieren gewesen, und dazu war nach Steins Ansicht die CSU-Landesleitung nicht bereit. [1] So bot Strauß dem Bürgerkomitee "Rundfunkfreiheit" einen Kompromiß an.
Das Verbot eines privaten Rundfunks und die Begrenzung der Zahl der Parlamentarier im Rundfunkrat des Bayerischen Rundfunks wurden jetzt von Strauß akzeptiert. [2] Der Kompromiß bestand darin, daß in dem Text des in die Verfassung aufzunehmenden Artikels 111 a auch noch die Vorstellungen der CSU zur Ausgewogenheit der Programme und zur parteipolitischen Neutralität, wie sie in ihrem Entwurf zu einem Gegenvolksbegehren enthalten waren, aufgenommen wurden. Zur Verwirrung aller Beteiligten zeigte der Vorsitzende der CSU, der bisher an der Spitze derer gestanden hatte, die nach einer stärkeren Repräsentation der CSU im Rundfunk riefen, praktisch über Nacht eine Sinnesänderung, da er nun daran interessiert war, diese Frage aus der Welt zu schaffen. Strauß selbst übernahm die Verhandlungen mit dem "Landesbürgerkomitee Rundfunkfreiheit" und ließ sich von der CSU-Fraktion im bayerischen Landtag nicht davon abhalten, weitreichende Zugeständnisse an den Gegner zu machen. [3]

Wenn es dennoch mehrere Wochen dauerte, bis es zu einem ersten Gespräch zwischen der CSU und dem "Landesbürgerkomitee Rundfunkfreiheit" kam, lag dies nicht so sehr an der mangelnden Bereitschaft der CSU, sondern auch an der Klärung protokollarischer Fragen, die sich für die bayerische SPD auf einmal stellten. Man einigte sich schließlich darauf, daß der Vorsitzende des Bürgerkomitees, Noack, alle Beteiligten zu einem Gespräch einladen sollte. Ein Gesprächstermin wurde für den 11. 1. 1973 anberaumt.

---

1) Vgl. Interview: Stain, München, November 1974

2) Vgl. dpa - Landesdienst Bayern, 18. 12. 1972

3) Vgl. Interview: Stein, München, November 1974

Während der Verhandlungen versuchte Seidel immer noch, seinen Parteivorsitzenden dazu zu bewegen, einen härteren Kurs gegenüber den Vertretern des Bürgerkomitees einzuschlagen. Er stieß jedoch auf keine positive Reaktion. Nach einem weiteren Gespräch am 22. 1. 1973 war der Rundfunkstreit in Bayern praktisch begraben. Die Kontrahenten hatten sich auf folgenden Passus geeinigt: "In die bayerische Verfassung soll folgender Artikel 111 a eingeführt werden: 1. die Freiheit des Rundfunks wird gewährleistet. Der Rundfunk dient der Information durch wahrheitsgemäße, umfassende und unparteiische Berichterstattung sowie durch die Verbreitung von Meinungen. Er trägt zur Bildung und Unterhaltung bei. Der Rundfunk hat die freiheitliche-demokratische Grundordnung, die Menschenwürde, religiöse und weltanschauliche Überzeugungen zu achten. Die Verherrlichung von Gewalt sowie Darbietungen, die das allgemeine Sittlichkeitsgefühl grob verletzen, sind unzulässig. Meinungsfreiheit, Sachlichkeit, gegenseitige Achtung, Schutz vor Verunglimpfung sowie Ausgewogenheit des Rundfunkprogramms sind zu gewährleisten. 2. Rundfunk wird in öffentlicher Verantwortung und in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft betrieben. An der Kontrolle des Rundfunks sind die in Betracht kommenden bedeutsamen politischen, weltanschaulichen Gruppen angemessen zu beteiligen. Der Anteil der von der Staatsregierung, dem Landtag und dem Senat in die Kontrollorgane entsandten Vertreter darf ein Drittel nicht übersteigen. Die weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen wählen oder berufen ihre Vertreter selbst." [1)]

Das Bürgerkomitee war von seiner Formulierung, daß Rundfunk nur von öffentlich-rechtlichen Anstalten betrieben werden darf, abgerückt und hatte sich mit der Formulierung des Rundfunks in öffentlicher Verwaltung, Verantwortung und öffentlich-rechtlicher Trägerschaft begnügt. Für die CSU waren Bestimmungen über das Programm in dem Artikel 111 a der bayerischen Verfassung mitaufgenommen worden, die sich kaum von dem Artikel 4 des bayerischen Rundfunkgesetzes unterschieden. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, daß die Vertreter des Bürgerkomitees in der Auseinandersetzung mit

1) epd - Kirche und Fernsehen, Nr. 4, 27. 1. 1973, S. 5 - 6

den Vertretern der CSU eine Ausgewogenheit des Gesamtprogramms erreichten, womit nicht jede Sendung zur absoluten Ausgewogenheit verpflichtet worden war.

In dem Text, auf den sich die verschiedenen Parteien geeinigt hatten, wurde unter dem Begriff "Rundfunk" das verstanden, was im Artikel 1, Abs. 1 des Staatsvertrages über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens gemeint war. Das beinhaltete, daß Rundfunk auch die Übertragung von Programmen über Kabel einschloß. Mit dieser Regelung waren beide Seiten sehr zufrieden. Die CSU meinte, damit angeblichen Plänen der Gewerkschaften, ein Kabelfernsehen einzurichten, einen Riegel vorgeschoben zu haben. Die Vertreter des Bürgerkomitees waren mit diesem Text ebenfalls zufrieden, weil so ihre Einschränkung des kommerziellen Rundfunks nicht durch die Entwicklung des Kabelfernsehens oder irgendwelcher neuen Übertragungsmittel aufgehoben würde.

Die vorangegangene Analyse der verschiedenen Initiativen zur Errichtung kommerziellen Rundfunks in der Bundesrepublik sowie in Großbritannien läßt eine Reihe von Gemeinsamkeiten deutlich werden, die die dargelegten Aktivitäten teilten. Bemühungen zur Errichtung kommerziellen Rundfunks standen im Vergleich zu der Errichtung der ITA in Großbritannien noch einem zusätzlichen Problem gegenüber. Die Befürworter der Durchbrechung der Rundfunkmonopole der BBC sahen sich keinen großen juristischen Probleme gegenüber. Dagegen ist die rechtliche Problematik in der Frage eines kommerziellen Rundfunks in der Bundesrepublik von wesentlicher Bedeutung. Sie soll im folgenden kurz skizziert werden.

Teil C

1. Die juristische Beurteilung des kommerziellen Fernsehens

Bemühungen zur Errichtung kommerziellen Fernsehens in der Bundesrepublik sind bisher gescheitert. Daß ein überaus starkes Interesse an der Kommerzialisierung des bundesdeutschen Rundfunkwesens besteht, beweisen die immer wieder unternommenen Anläufe, die das Ziel hatten, die öffentlich-rechtliche Rundfunkordnung der Bundesrepublik zu durchbrechen. Diese verschiedenen Initiativen sind jedoch - wie gezeigt - nicht unbedingt aus medienpolitischen Erwägungen gescheitert, sondern das Grundgesetz der BRD sowie seine Interpretation, zusammen mit der Tatsache, daß Rundfunkfrequenzen Mangelware sind, haben in der Vergangenheit ausschlaggebend dazu beigetragen, daß das System der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik nach wie vor besteht. Die juristische Diskussion um die Zulässigkeit kommerzieller Rundfunkanstalten ist vielschichtig und umfangreich, und es wird in diesem Zusammenhang auf die angegebene Literatur verwiesen. Auf ihre Aufarbeitung wird an dieser Stelle verzichtet. Sie erhält ihre Konkretisierung in den drei bislang ergangenen höchstrichterlichen Urteilen zu der Frage des kommerziellen Rundfunks, auf die im folgenden näher einzugehen ist.
Nachdem die Landesregierung des Saarlandes es jahrelang unterlassen hatte, über den Antrag auf Erteilung einer Konzession, den die FRAG gestellt hatte, zu entscheiden, erhob diese eine Verwaltungsklage. Der Prozeß wurde über zwei Instanzen geführt, und eine Stellungnahme des BVerfG wurde eingeholt. Eine neue, grundsätzliche Auseinandersetzung mit der Materie unternahm das Gericht jedoch nicht. Die Landesregierung wurde aufgefordert, über die Vergabe einer Konzession an die FRAG zu entscheiden.

Die Weigerung des Gerichts, sich erneut grundsätzlich mit der Rundfunkproblematik auseinanderzusetzen, stieß weitgehend auf Enttäuschung. Gewerkschaften und weiten Kreisen der SPD wäre es sehr willkommen gewesen, wenn das Gericht zu einem negativen Urteil über die Verfassungsmäßigkeit des saarländischen Rundfunkgesetzes gekommen wäre. Selbst innerhalb der FRAG, die die Klage gegen das Saarland angestrengt hatte, wurden damit unterschiedliche Zielvorstellungen verbunden. So waren einige Aktionäre, zusammen mit dem verstorbenen Generaldirektor des kommerziellen Hörfunksenders Europa I, der Hoffnung, daß man mit einem Urteil die Landesregierung doch zu einer Konzessionsvergabe an die FRAG bewegen könnte.
Einigen an der FRAG beteiligten Zeitungsverlagen wäre es jedoch keineswegs ungelegen gekommen, wenn das Verfassungsgericht zu einem für die FRAG negativen Spruch gekommen wäre. Sie hatten sich in manchen Fällen weniger aus Überzeugung als aus Überlebenskalkül an der FRAG beteiligt. Prinzipiell waren sie nicht unbedingt von der Wünschenswertheit eines kommerziellen Rundfunks überzeugt, sie waren aber der Ansicht, daß sie sich aus geschäftlichen Interessen daran zu beteiligen hätten, falls er ins Leben gerufen werden sollte. Trotzdem bestanden Unsicherheiten darüber, ob die Einnahmen aus der Rundfunkwerbung einen erwarteten Rückgang bei den Werbeeinnahmen der eigenen Zeitungen ausgleichen würden und ein Urteil, das die bestehenden Verhältnisse bestätigen würde, wäre nicht ungelegen gekommen.

Den Rahmen des bundesdeutschen Rundfunkwesens setzen neben den Urteilen im wesentlichen auch die Rundfunkgesetze der einzelnen Länder sowie der Staatsvertrag zur Gründung des ZDF. Die Rundfunkgesetze sind aber wie der Staatsvertrag für eine Betrachtung der verschiedenen Initiativen zur Errichtung kommerziellen Rundfunks von geringerer Wichtigkeit, da sie bis auf das Rundfunkgesetz des Saarlandes ausschließlich von der öffentlich-rechtlichen Struktur des Rundfunks ausgehen.

1.1. Das "Fernsehurteil" des Bundesverfassungsgerichts [1]

Das Urteil des Verfassungsgerichts vom 28. 2. 1961 bildete den Höhepunkt und das Ende der Bemühungen um die Errichtung einer bundeseigenen Fernsehanstalt auf privatwirtschaftlicher Grundlage. Das Urteil befaßte sich primär mit der Frage, ob die Bundesregierung überhaupt für die Gründung einer kommerziellen Rundfunkanstalt kompetent war. Diese Frage wurde ausdrücklich verneint, und die Zuständigkeit für Fragen des Rundfunks wurden den Ländern zugesprochen. Der Bundespost, d.h. dem Bund, blieb die Zuständigkeit für den sendetechnischen Bereich, der vom Gericht klar umrissen wurde. [2] Über die Kompetenzfrage hinaus machte das Gericht in seinem Urteil noch entscheidende Aussagen darüber, wie der Rundfunk den Erfordernissen der Verfassung entsprechend zu organisieren sei. Die Kernsätze hieraus sollen im folgenden kurz zitiert werden. Sie bilden trotz gegenteiliger Ansichten [3] neben den Rundfunkgesetzen der Länder und dem Staatsvertrag über das ZDF die juristische Grundlage für die Errichtung von Rundfunkanstalten und die Veranstaltung von Rundfunksendungen in der BRD. Sie sind inzwischen in einem neuen Verfassungsgerichtsurteil [4] und einem Bundesverwaltungsgerichtsurteil [5] bestätigt und weiterentwickelt worden. Diese lauteten:

---

1) Vgl. BVerG: Entscheidungen, Bd. 12, 1962, Mohr, Tübingen, S.205 ff.

2) Vgl. ebenda, Abs. 1 - 9, S. 205 f.

3) Vgl. Herzog, Roman: Rechtsgutachten des Professors Dr. Roman Herzog zu Fragen des Rundfunkgesetzes Saar, 1968, unveröffentl. Manuskript; siehe auch: Bundesministerium des Inneren: Stellungnahme betr. Verfassungsmäßigkeit privater Rundfunk- und Fernsehanstalten; hier: saarländisches Gesetz über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland, BMI V I 1-M345 160 SA/1, Bonn 13. 2. 1970, unveröffentl. Manuskript

4) BVerfE, Bd. 32, S. 314 ff.

5) BVerwG VII C 45.69, zit. n. Media Perspektiven Nr. 3, 1972, S. 111 ff.

- "Unbeschadet einer noch zu erörternden Besonderheit des Rundfunkwesens, gehört Rundfunk ebenso wie die Presse zu den unentbehrlichen Massenkommunikationsmitteln, durch die Einfluß auf die öffentliche Meinung genommen und diese öffentliche Meinung mitgebildet wird. Der Rundfunk ist mehr als nur 'Medium' der öffentlichen Meinungsbildung; er ist ein eminenter 'Faktor' der öffentlichen Meinungsbildung." [1)]

- "Diese Mitwirkung an der öffentlichen Meinungsbildung beschränkt sich keineswegs auf Nachrichtensendungen, politische Kommentare und Sendereihen über politische Probleme der Gegenwart, Vergangenheit oder Zukunft; Meinungsbildung geschieht ebenso in Hörspielen, musikalischen Darstellungen, Übertragungen kabarettistischer Programme, selbst in der szenischen Gestaltung einer Darbietung. Jedes Rundfunkprogramm wird durch die Auswahl und Gestaltung der Sendungen eine gewisse Tendenz haben, insbesondere soweit es um die Entscheidung darüber geht, was nicht gesendet werden soll, was die Hörer nicht zu interessieren braucht, was ohne Schaden für die öffentliche Meinungsbildung vernachlässigt werden kann und wie das Gesendete geformt und gesagt werden soll." [2)]

- "Art. 5 GG verlangt jedenfalls, daß dieses moderne Instrument der Meinungsbildung weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert wird. Die Veranstalter von Rundfunkdarbietungen müssen also so organisiert werden, daß alle in Betracht kommenden Kräfte in ihren Organen Einfluß haben und im Gesamtprogramm zu Wort kommen können und daß für den Inhalt des Gesamtprogramms Leitgrundsätze verbindlich sind, die ein Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten. Das läßt sich nur sicherstellen, wenn diese organisatorischen und

---

1) BVerfGE, a.a.O., S. 260

2) Ebenda, S. 262 f.

sachlichen Grundsätze durch Gesetz allgemein verbindlich gemacht werden." [1]

- "Diese Sondersituation im Bereich des Rundfunkwesens erfordert besondere Vorkehrungen zur Verwirklichung und Aufrechterhaltung der in Art. 5 GG gewährleisteten Freiheit des Rundfunks. Eines der diesem Zweck dienlichen Mittel ist das Prinzip, nach dem die bestehenden Rundfunkanstalten aufgebaut sind." [2]

- "Auch eine rechtsfähige Gesellschaft des privaten Rechts könnte Träger von Veranstaltungen dieser Art sein, wenn sie nach ihrer Organisationsform hinreichende Gewähr bietet, daß in ihr in ähnlicher Weise wie in der öffentlich-rechtlichen Anstalt alle gesellschaftlich relevanten Kräfte zu Wort kommen und die Freiheit der Berichterstattung unangetastet bleibt. Gegen eine solche Gesellschaft bestehen von Verfassung wegen keine Bedenken, wenn beispielsweise durch Gesetz eine die spezifischen Zwecke des Rundfunks, insbesondere die Erhaltung seiner institutionellen Freiheit sichernde besondere Gesellschaftsform zur Verfügung gestellt und jede, den angegebenen Erfordernissen genügende Gesellschaft, die Rundfunksendungen veranstaltet, einer Staatsaufsicht ähnlich etwa der Banken- oder Versicherungsaufsicht unterworfen wird." [3]

Derartige Forderungen, wie sie im Urteil des BVerfG entwickelt worden sind, bedeuten ein erhebliches Hindernis für all die Kreise, die an einer Änderung des bestehenden Systems der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Interesse gezeigt haben. Recht gern wird von Befürwortern eines kommerziellen Rundfunks der Satz des Urteils zitiert, in dem es heißt, daß auch eine Gesellschaft privaten Rechts Träger einer Rundfunkanstalt sein könnte. Dabei wird meistens darauf verzichtet, den Zusammenhang zu

---

1) BVerfGE, a.a.O., S. 262 f.

2) Ebenda, S. 261

3) Ebenda, S. 262

zitieren, in dem der Satz steht. Die Forderungen, die das Gericht an eine private Rundfunkgesellschaft gestellt hat, sind bis heute unerfüllt geblieben und werden von Kennern der Materie, die dem Gedanken eines kommerziellen Rundfunks durchaus positiv gegenüberstehen, auch als kaum erfüllbar angesehen. [1)]

1.2. Das Mehrwertsteuerurteil des BVerfG

Zehn Jahre nach seinem Urteil zur Frage der Zulässigkeit der Gründung der "Deutschland Fernsehen GmbH" beschäftigte sich das BVerfG erneut mit Fragen des Rundfunks. Gegenstand des Urteils war die Frage, ob die Rundfunkanstalten Mehrwertsteuer an den Bund zahlen sollten oder nicht. Die Frage, ob Rundfunksendungen Dienstleistungen sind und Rundfunkgebühren eine dafür entrichtete Entschädigung darstellen, kann aber nicht entschieden werden, ohne den Komplex des Rundfunkwesens in seiner Gesamtheit zu betrachten, und so kam das Gericht auch zu relevanten Aussagen in den Fragen, die hier behandelt werden.
Seitdem das Fernsehurteil ergangen war, hatte es eine lange Diskussion gegeben (s.o.). Grundsätze des "Fersehurteils" waren als hinfällig oder erfüllt bezeichnet worden, Befürworter eines kommerziellen Rundfunks meinten verfassungsrechtlich keine Schwierigkeiten mehr zu sehen, und somit war es überaus interessant festzustellen, daß das Gericht trotz aller gegenteiligen Behauptungen die Situation im Rundfunkwesen als nicht grundsätzlich verändert betrachtete und die Leitsätze des "Fernsehurteils" erneut als Maßstab bestätigte.
Im Zusammenhang mit der behaupteten Wettbewerbsverzerrung hatten die Zeitungsverleger in ihrem Bemühen um die Errichtung eines privatwirtschaftlich arbeitenden Fernsehprogramms von Anfang an die Ansicht vertreten, daß es sich

---

1) Vgl. Informationsstelle Der Bayerischen Wirtschaft: Gegengewicht zum öffentlich-rechtlichen Bayerischen Rundfunk, a.a.O.

bei den elektronischen Medien nicht um eigenständige Medien handele, sondern um technische Weiterentwicklungen in der Nachrichtenübermittlung und daß die Frequenzknappheit, auf die das "Fernsehurteil" hingewiesen hatte, nicht mehr existiere. [1] Nach Ansicht des BVerfG entsprachen diese Behauptungen auch zehn Jahre später noch nicht der Realität. Das Gericht hob im Gegenteil erneut die Eigenständigkeit und die Wichtigkeit des Rundfunks und besonders des Fernsehens hervor, die ebenfalls bestritten worden waren. [2] Auch verdeutlichte das Gericht erneut, daß allein durch den Wegfall der Frequenzknappheit noch nicht eine Situation bestehe, in der der Rundfunk dem Zugang von Privatleuten geöffnet werden müsse. Wie schon im Fernsehurteil und im Gegensatz zu der verbreiteten Ansicht von Befürwortern kommerziellen Rundfunks erklärte das Gericht, daß nicht allein die technischen Beschränkungen der Grund für eine verfassungsmäßig erforderliche Rundfunkstruktur seien, der die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten am nächsten kämen. Auch der hohe finanzielle Einsatz beschränke die Möglichkeiten einzelner oder Gruppen, sich über den Rundfunk zu äußern, wenn dieser dem allgemeinen Zugang geöffnet werden solle. "Im Bereich des Rundfunks ist - jedenfalls vorerst - sowohl aus technischen als auch wegen der hohen finanziellen Anforderungen, die der Rundfunkbetrieb mit sich bringt, eine dem Pressewesen entsprechende Vielfalt von miteinander konkurrierenden Darstellungen nicht möglich." [3]

Auch in der Frage der immer wieder behaupteten Staatsnähe der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sprach das Gericht ein klärendes Wort. Im Gegensatz zu normalen öffentlich-rechtlichen Institutionen wurde den Rundfunkanstalten die Grundrechtsfähigkeit zuerkannt. Ähnlich wie Universitäten und Fakultäten sind nach Ansicht des Gerichts Rundfunkanstalten grundrechtsfähig, da sie einem durch

---

1) Vgl. Springer, Axel: Presse und Fernsehen, a.a.O.

2) Vgl. Pressefreiheit und Fernsehmonopol, a.a.O.

3) BVerfGE, a.a.O.

Grundrechte geschützten Bereich zugeordnet sind. "Sie sind Einrichtungen des Staates, die Grundrechte in einem Bereich verteidigen, in dem sie vom Staate unabhängig sind. Gerade um die Verwirklichung des Grundrechts der Rundfunkfreiheit zu ermöglichen, sind die Rundfunkanstalten als vom Staat unabhängige, sich selbst verwaltende Anstalten des öffentlichen Rechts durch Gesetze geschaffen worden; ihre Organisation ist derart, daß ein beherrschender Einfluß des Staates auf die Anstalten unmöglich ist." [1)]

Die Forderung nach einer Änderung der Rundfunkstruktur und einer damit verbundenen Kommerzialisierung des Rundfunks war auch politisch begründet worden (s.o.: Die Bestrebungen zur Errichtung eines kommerziellen Fernsehens in Bayern). Die Unionsparteien hatten sich schon über Jahre, bis zurück zu den Zeiten der FFG, über die angebliche Linkslastigkeit und mangelnde Ausgewogenheit einzelner Programme der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten beklagt und die Ansicht vertreten, dem mit der Errichtung kommerzieller Rundfunkanstalten entgegentreten zu müssen. Auch in der ARD selbst gab und gibt es Intendanten, die dazu tendieren, daß jede einzelne Sendung in sich standpunktmäßig ausgewogen sein müßte. Das BVerfG vertritt hier eine unterschiedliche Ansicht, die weitgehend das bestätigt, was schon im Fernsehurteil im Zusammenhang mit Partikularinteressen und dem Gesamtprogramm gesagt wurde. Im "Mehrwertsteuerurteil" heißt es: "Das Sendeprogramm kann infolgedessen nicht in einzelne Teile zerlegt, sondern muß als einheitliche Veranstaltung betrachtet werden." [2)]

---

1) Urteil des BVerfG, 21. 2. 1971, a.a.O., S. 243

2) BVerfGE, Bd. 31, S. 314 ff.

1.3. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. Dezember 1971 [1]

Nachdem das Bestreben der "Fernsehgesellschaft Berliner Tageszeitungen mbH", den Senat zur Lizenzvergabe an die Gesellschaft zu bewegen, gescheitert war, entschlossen sich die noch verbliebenen Gesellschafter zu dem Versuch, auf dem Klagewege doch noch ihr Ziel zu erreichen. Diese Klage der Fernsehgesellschaft gegen den Berliner Senat und die Bundespost auf Zuteilung einer Sendefrequenz wurde abschließend vom Bundesverwaltungsgericht im Dezember 1971 entschieden. Basierend auf den beiden vorangegangenen Verfassungsgerichtsurteilen und auf der umfangreichen juristischen Diskussion zur Frage der Kommerzialisierung des Rundfunks, kam das Gericht zu einem Urteil, in dem die Ansprüche der Fernsehgesellschaft als unbegründet zurückgewiesen wurden.

Die Fernsehgesellschaft hatte beantragt,

1. das Land Berlin zu verpflichten, mit ihr eine Vereinbarung über die Veranstaltung von Rundfunksendungen einschließlich des Werbefernsehens im Land Berlin abzuschließen,
2. hilfsweise festzustellen, daß die Fernsehgesellschaft für die Veranstaltung von Rundfunksendungen keiner kulturrechtlichen Erlaubnis bedürfe,
3. hilfsweise das Land Berlin zu verpflichten, eine solche kulturrechtliche Erlaubnis zu erteilen.

Bei ihrer Klage hatte sich die Fernsehgesellschaft stark auf die angeblich veränderte Situation im Bereich der Sendetechnik gestützt mit der Behauptung, daß die Entwicklung der Gigahertz-Frequenzen die Grundsätze des Fernsehurteils überflüssig gemacht habe und Privatpersonen der Zugang

---

1) Bundesverwaltungsgerichtsurteil vom 10. 12. 1971 "Fernsehgesellschaft Berliner Tageszeitungen" - BVerwG VII T 45.69, zit. nach: Media perspektiven 3/73, S. 111 ff.

zum Rundfunk nicht mehr vorenthalten werden dürfe. Das Gericht stimmte der Ansicht der Kläger zu, daß sich die technische Situation verändert habe, zog daraus aber nicht den Schluß, daß damit eine Situation gegeben sei, die den Berliner Senat dazu verpflichten würde, der Fernsehgesellschaft eine Sendelizenz zu erteilen. Das Gericht erklärte, daß das Gesetz über den 'Sender Freies Berlin' den Berliner Senat befähige, ausschließlich mit Körperschaften des öffentlichen Rechts Abkommen über die Veranstaltung von Rundfunksendungen abzuschließen. Juristischen Personen des bürgerlichen Rechts sei es aufgrund des Gesetzes über den Sender Freies Berlin ausnahmslos verboten, Hörfunk- oder Fernsehsendungen zu veranstalten, und somit sei eine Sendetätigkeit der Fernsehgesellschaft schon formaljuristisch unmöglich. Eine derartige Genehmigung könne der Senat auch nicht erteilen, da nach den Grundsätzen des Fernsehurteils die Betreibung von Rundfunksendungen nur solchen Gesellschaften privaten Rechts möglich sein würde, bei denen der Einfluß der gesellschaftlich relevanten Kräfte, wie er nach Ansichten der Gerichte in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten praktiziert werde, sichergestellt sei. Eine solche Gesellschaft gäbe es nicht. Sie bedürfe eines neuen Gesetzes, das die Einflußmöglichkeiten regele, und ein solches Gesetz gäbe es in Berlin nicht.

Neben den Auswirkungen des Berliner Gesetzes über den 'Sender Freies Berlin', in Kombination mit den Grundsätzen des Fernsehurteils, die es dem Senat unmöglich machten, mit der Fernsehgesellschaft die angestrebte Vereinbarung zu treffen oder auch hier nur eine Erlaubnis zu erteilen, fand das Gericht auch bundesrechtlich keinen Hinweis darauf, der es dazu veranlaßt hätte, den Ansichten und Anträgen der Fernsehgesellschaft zu folgen. Nach einer detaillierten verfassungsrechtlichen Untersuchung der Problematik untersuchte das Gericht, inwieweit die Art. 2, 5 und 12 des GG die Erteilung einer Sendelizenz an private Personen zwingend erfordern.
Analog zu den Urteilen des Verfassungsgerichts entschied

das Gericht, daß die Freiheit der Berichterstattung durch den Rundfunk nicht mit der im gleichen Artikel des Grundgesetzes erwähnten Pressefreiheit identisch sei. Es wurde erkannt, daß der grundrechtliche Schutz der Berichterstattung durch Rundfunk und Film nicht etwa nur einen Schutz der in Rundfunk und Film Tätigen vor staatlichen Eingriffen darstelle, sondern weit darüber hinaus die Anforderung enthalte, daß es in einer demokratischen Gesellschaft für die lebensnotwendige öffentliche Meinungsbildung Rundfunk und Film geben müsse. Diese öffentliche Meinungsbildung käme nur zustande, wenn eine Vielfalt von Meinungen geäußert werden könne , und es gelte deshalb, Meinungsmonopole in Massenmedien zu unterbinden. Eine Voraussetzung dafür biete die öffentlich-rechtliche Struktur des Rundfunks.

Das Gericht wies darauf hin, daß es zu dem Bereich der Presse nicht ausschließlich die Zeitungen zähle. In dem Bewußtsein der Diskussion über die Monopolisierung der bundesdeutschen Presse wies das Gericht darauf hin, daß trotz der Konzentrationstendenzen auf dem Zeitungsmarkt Minderheiten nach wie vor die Möglichkeit hätten, sich an ein größeres Publikum zu wenden. Der Buchdruck, die Flugblätter der außerparlamentarischen Opposition und die Flut von Vereins- und Verbandszeitungen und -zeitschriften seien ein Beweis dafür, daß nach wie vor im Bereich der Presse mit geringem finanziellen Aufwand ein breites Publikum erreichbar sei. Demgegenüber sei die Situation im Bereich des Rundfunks grundlegend anders. Die Frequenzsituation lasse den freien Zugang zu den Medien nicht zu, und es sei auch nicht zu erwarten, daß bei der weiteren Erschließung neuer Kommunikationskanäle im Bereich des Rundfunks eine Situation analog der Presse entstehen werde, in der mit relativ geringem Aufwand die Verbreitung von Informationen und Meinungen betrieben werden könne. Eine Rundfunkordnung, in der alle gesellschaftlich relevanten Kräfte zu Wort kommen, ist deshalb nach Ansicht des Gerichts erforderlich.
In dem Urteil wurde davon ausgegangen, daß die Erschlie-

ßung des Gigahertz-Bereichs eine Erweiterung der technischen Sendemöglichkeiten mit sich gebracht habe. Die damit möglicherweise zu schaffenden maximal zehn zusätzlichen Fernsehprogramme für Berlin hielt das Gericht aber, gemessen an der Zahl gesellschaftlich relevanter Gruppen, nicht für ausreichend, um den Rundfunk privaten Personen zu öffnen. Die Möglichkeit, daß eine Gruppe oder eine politische Richtung eine Frequenz für sich allein benutzen dürfe, wäre erst dann gegeben, "wenn soviel Wellen zur Verfügung stehen, daß alle (gesellschaftlichen Gruppen, d. Verf.) ihre Meinungen in eigenen Rundfunkanstalten artikulieren können." [1)]

Das Gericht ging noch weiter. Es erklärte, daß, selbst wenn genügend Sendemöglichkeiten vorhanden wären, die es allen gesellschaftlich relevanten Kräften ermöglichen würden, sich an ein breit gestreutes Publikum zu wenden, dies immer noch kein Grund wäre, den Rundfunk dem Zugang von Privatpersonen zu öffnen. Es müßte sichergestellt sein, daß die gesellschaftlich relevanten Gruppen nicht nur die Möglichkeit hätten, sich über das Medium Rundfunk an ein breites Publikum zu wenden, sondern sie müßten in der Tat auch davon Gebrauch machen können, d.h. sie müßten auch über die finanziellen Mittel verfügen, um eine Rundfunkanstalt zu betreiben. Solche Voraussetzungen seien jedoch gegenwärtig nicht erfüllt; es bestünden weder die Sendemöglichkeiten, noch wären die verschiedenen gesellschaftlich relevanten Kräfte insgesamt wirtschaftlich potent genug, um das kostspielige Unternehmen zur Errichtung einer Rundfunkanstalt auf sich zu nehmen. Dem Betrieb einer Rundfunkanstalt durch Privatpersonen stand nach Ansicht des Gerichts ferner die Tatsache entgegen, daß ein Fernsehprogramm, das sich ausschließlich aus Werbeeinnahmen finanziere, nicht den Forderungen gerecht werden würde, die eine demokratische Gesellschaft und eine öffentliche Meinungsbildung an ein Rundfunksystem stellen. "Die ausschließliche Finanzierung durch Wer-

---

1) BVerwG, a.a.O., S. 119

besendungen würde aber die einseitige Beeinflussung der öffentlichen Meinung durch die werbenden Firmen, also durch Kreise der Industrie, des Handels und des Gewerbes zufolge haben. Das aber läßt sich mit dem im Grundgesetz verankerten Begriff der Informationsfreiheit in der Demokratie nicht vereinbaren." [1)]

Bei Initiativen zur Errichtung einer kommerziellen Rundfunkanstalt im Saarland als auch in Bayern hatte man versucht, die Probleme der Einseitigkeit der Programme durch Auflagen durch die lizenzvergebende Behörde zu lösen. Das Gericht sah in diesen Maßnahmen keineswegs ein geeignetes Mittel, um die Meinungsvielfalt im Rundfunk sicherzustellen. Im Gegenteil, es bestehe bei einem solchen Vorgehen die Möglichkeit, daß sich die Exekutive übergebührend Einfluß auf den Rundfunk verschaffen könnte.
In seiner verfassungsrechtlichen Prüfung der Anträge der Fernsehgesellschaft stellte das Gericht außerdem fest, daß in der Tat durch die öffentlich-rechtliche Struktur des Rundfunks das Grundrecht der freien Berufswahl eingeschränkt sein könnte. Gleichzeitig wies das Gericht jedoch darauf hin, daß es den Beruf des privaten Rundfunkveranstalters bisher nicht gebe und es daher zweifelhaft sei, ob eine Einschränkung der Berufswahl überhaupt existiere. Dessenungeachtet sei im Fall der Rundfunkfreiheit ein Rechtsgut vorhanden, das höheren Schutzes bedürfe als die Freiheit der Berufswahl. Die öffentliche Meinungsbildung und das Recht des einzelnen auf umfassende und nicht einseitige Information berechtigten zu den Einschränkungen, die ein öffentlich-rechtliches Rundfunkmonopol mit sich bringe.

---

1) Urteil des BVerwG, a.a.O., S. 121

Teil D: Zusammenfassung

Die Diskussion um die Kommerzialisierung des Rundfunks hat im Vergleich zu den Zeiträumen der in dieser Arbeit untersuchten Initiativen im Laufe der letzten Jahre erheblich an Intensität nachgelassen. Das gilt jedenfalls für den Bereich des Rundfunks, dem die drahtlose Übermittlung von Sendungen zuzuordnen ist. Für den Bereich des Kabelrundfunks und besonders des Kabelfernsehens gilt dies jedoch nicht, obwohl die Frage nach der zukünftigen Organisationsform dieser neuen Übertragungsmöglichkeiten bislang noch nicht in der Intensität in der Öffentlichkeit behandelt wurde, wie es in der Vergangenheit üblich war. Wesentliche Gründe sind wohl darin zu sehen, daß die Verfechter eines kommerziellen Rundfunks in der Bundesrepublik immer wieder Niederlagen hinnehmen mußten und ihr Ziel deshalb derzeit als nicht erreichbar einstufen dürften. Ein zweiter wesentlicher Faktor dürfte in der Tatsache liegen, daß sich die Übermittlung von Rundfunksendungen mittels eines Leiters als technisch sehr viel schwieriger und finanziell aufwendiger erwiesen haben, als man es ursprünglich erwartet hatte. Es soll jedoch darauf verwiesen werden, daß z.B. die Zeitungsverleger ihren Anspruch auf zumindest eine Beteiligung zukünftiger Übertragungsmöglichkeiten angemeldet haben. Es ist deshalb zu erwarten, daß die Diskussion um die Organisationsform des Kabelfernsehens - darum geht es im wesentlichen - in dem Maße wieder an Intensität zunehmen wird, indem sich dessen Realisierungschancen vergrößern.

Mit der weitgehenden Verifizierung der eingangs entwickelten Hypothesen gibt die Analyse der bisher erfolgten Initiativen zur Errichtung kommerziellen Rundfunks Aufschluß darüber, mit welchen Argumenten in der Vergangenheit die Errichtung kommerziellen Rundfunks verfolgt wurde. Die Erwartung liegt nahe, daß sich die, die in der Vergangenheit erfolglos blieben, in dem Moment und mit ähnlichen Mitteln wieder engagieren werden, wenn die Organisationsform von weiteren

Übertragungsmöglichkeiten zur Debatte steht. Eine genaue Kenntnis dieser Fakten dürfte denjenigen, die für die Beibehaltung der pluralistischen Struktur des Rundfunks eintreten, die Möglichkeit bieten, sich frühzeitig auf zu erwartende Initiativen in Richtung auf eine kommerzielle Organisationsform vorzubereiten.

Es ist deutlich geworden, daß die Interessenten an einem kommerziellen Rundfunk in der Vergangenheit die Erfüllung ihrer Partikularinteressen immer mit der Erweiterung einer ihnen eigenen Konzeption des Begriffs Freiheit gleichsetzten. Der Begriff wurde nie genauer präzisiert, aber es bestand kein Zweifel daran, daß Freiheit - so wie sie verstanden wurde - nur im Rahmen der bestehenden Gesellschaftsordnung zu verwirklichen sei. Namhafte Vertreter der konservativen Partei in Großbritannien waren sogar soweit gegangen, die bis dahin geltende Rundfunkstruktur als autoritär und für den Kommunismus anfällig, wenn nicht sogar in bestimmten Situationen für ihn förderlich darzustellen. Indem man weite Teile des Rundfunks Privatleuten überließ, sollte die bestehende Gesellschaftsordnung gefestigt werden. Mit der kommerziellen Organisationsform ließ es sich vermeiden, daß z.B. solche, aus der Sicht der Konservativen, gesellschaftlich dubiosen Verbände, wie die Gewerkschaften, über die Kontrollgremien einer öffentlich-rechtlichen Anstalt Einfluß auf das Programm ausüben konnten. Ferner brachte die kommerzielle Organisationsform und die Finanzierung durch den Verkauf durch Werbezeit einen Zuwachs in der gesellschaftlichen Orientierung auf den privaten Konsum der für das reibungslose Funktionieren der spätkapitalistischen Gesellschaft lebenswichtig ist. Das unabhängige, also freie Fernsehen sollte zur Festigung bestehender gesellschaftlicher Strukturen dienen.
Die Träger eines kommerziellen zweiten Fernsehprogramms, wie es unter Adenauer errichtet werden sollte, hatten den Begriff der Freiheit sogar in den Namen ihrer Gesellschaft mit aufgenommen. Wie frei diese Gesellschaft in Wirklichkeit war, wurde spätestens zu dem Zeitpunkt deutlich,

als sich nicht mehr verheimlichen ließ, daß Adenauers Bundesregierung weitgehende finanzielle Garantien für diese Gesellschaft übernommen hatte. Adenauer hatte nie ein Hehl aus seiner Abneigung gegenüber den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Länder gemacht, und die FFG gab sich, wie gezeigt, redliche Mühe, sich dem Bundeskanzler gegenüber als eine Rundfunkgesellschaft darzustellen, deren Programmgestaltung und Programminhalte ihm kaum Anlaß zum Mißmut liefern dürfte.
Axel Springer war es, der das von ihm und seinen Kollegen gewünschte kommerzielle Verlegerfernsehen sogar zu einer gesamtdeutschen Frage hochstilisierte,und die Errichtung eines kommerziellen Rundfunks in Bayern sollte nach Auskünften seiner damaligen Verfechter unter anderem die bayerischen Rundfunkteilnehmer von dem Zwang befreien, die ihnen unangenehmen Programme der ARD über sich ergehen lassen zu müssen.
Sollte es in einer zukünftigen Auseinandersetzung um die Organisationsform des Kabelrundfunks wieder einmal der Begriff Freiheit strapaziert werden,so scheint es sinnvoll, aufgrund der vorliegenden Erkenntnisse nachzufragen, wessen Freiheit wozu hier gemeint ist.

Die Behauptung, daß eine Kommerzialisierung des Rundfunks eine größere Programmvielfalt mitsichbringen würde, bildete in allen untersuchten Fällen einen Schwerpunkt in der Argumentation, die von den Interessenten vorgetragen wurde. Es wurde behauptet, daß mit der Kommerzialisierung Einzelpersonen oder gesellschaftliche Gruppierungen mehr Entfaltungsmöglichkeiten in dem Medium bekommen würden.

Das kommerzielle Fernsehen in England sollte nach den angeblichen Intentionen seiner Befürworter zu einer vorher fast ungeahnten Erweiterung des Anteils kultureller Programme mit lokalem oder regionalem Ursprung führen. Es sollte auch nicht übersehen werden, daß die Struktur, die der ITA gegeben wurde, diesem Ziel auch weitgehend Rechnung trug. Parteiinterne Rundschreiben der Konservativen, in denen

deutlich wurde, welchen politischen Vorteil sich die Partei von dem kommerziellen Fernsehen erhoffte, sowie die spätere Praxis des unabhängigen Fernsehens zeigen aber, daß die regionale Diversifikation möglicherweise eins, aber nicht das wichtigste Ziel war, das die Befürworter kommerziellen Fernsehens verfolgten. Es dürfte nicht nur die Angst vor einer möglichen Wahlniederlage gewesen sein, die die Konsequenz gehabt hätte, daß mit einer Labour-Regierung die Kommerzialisierung des Rundfunks möglicherweise wieder auf Jahre hinaus blockiert werden würde, die konservative Abgeordnete dazu verleitete, immer wieder auf die Verabschiedung des neuen Rundfunkgesetzes rechtzeitig vor der nächsten Wahl zu drängen. Vielmehr sollte der politische Vorteil, den sich Konservative von dem kommerziellen Fernsehen erhofften, in der anstehenden Wahl zum Tragen kommen. Man erwartete dabei nicht so sehr eine konservative Grundhaltung des kommerziellen Fernsehprogramms, sondern hoffte, mit Hilfe von Werbespots eine Vielzahl von Wählern zu erreichen und zur Stimmenabgabe für die Konservativen zu motivieren, die traditionell niemals eine konservative Wahlveranstaltung besuchen würden. Das Ziel der Konservativen war jedoch die Schaffung einer Vielzahl von regionalen Rundfunkanstalten, die den verschiedenen Regionen des Vereinigten Königreiches größere Möglichkeiten zur Selbstdarstellung im Rundfunk bringen sollte.

Zwar war die ITA nach dem Gesetz so angelegt, daß möglichst jede größere Region ihre eigene Fernsehanstalt bekommen sollte, aber in der Praxis verzichteten die Programmgesellschaften sehr schnell auf die sich damit bietenden Möglichkeiten der regionalen Diversifikation des Programms. Schon eine oberflächliche Durchsicht der Programmankündigungen britischer kommerzieller Fernsehanstalten macht deutlich, wie gering die Zahl der Programmbeiträge aus den einzelnen Regionen ist, im Vergleich zu dem Rest des Programms, der von den großen Fernsehanstalten geliefert wird, die ihren Sitz weitgehend in London haben. Das kommerzielle Fernsehen in Großbritannien hat weder zur wesentlichen Erweiterung der Entfaltungsmöglichkeiten regionalen, kulturellen

Talents, geschweige denn zu einer bemerkenswerten Erweiterung des im Rundfunk verbreiteten Meinungsspektrums geführt. Wenn die regionale Diversifikation des Programms sowie die Erweiterung des ausgestrahlten Meinungsspektrums wirklich das oberste Ziel der Befürworter des kommerziellen Fernsehens in Großbritannien war, so ist bei dem Endresultat nicht einzusehen, warum eine Kommerzialisierung notwendig war, um das Bestehende zu erreichen. Mehr scheint die Annahme berechtigt, daß einer Beibehaltung des Monopols der BBC einzelnen Regionen und Gruppen zumindest nicht weniger an zusätzlichen Möglichkeiten zur Selbstdarstellung geboten hätte. Durch das Übergewicht der großen Programmgesellschaften innerhalb des kommerziellen Fernsehens in Großbritannien wurde diesen eher der Zugang zum zweiten Fernsehprogramm weitgehend versperrt, was,proportional gesehen, einer Verringerung der Selbstdarstellungsmöglichkeiten im Rundfunk gleichkommt.

Da Bestrebungen zur Errichtung kommerziellen Rundfunks in der Bundesrepublik in der Vergangenheit erfolglos geblieben sind, müssen Überlegungen über die mögliche Vielfalt, die in seinem Programm herrschen würde, weitgehend hypothetischen Charakter behalten. Die Zusammensetzung der Kreise, die sich für den kommerziellen Rundfunk in der Bundesrepublik einsetzten, legt jedoch die Vermutung nahe, daß bei seiner Realisierung die Entwicklung ähnlich wie in Großbritannien verlaufen wäre.
Ein Fernsehprogramm unter der obersten Aufsicht des Bundeskanzlers Adenauer sollte ja auch unbestritten zur Erweiterung der Meinungsvielfalt im bundesdeutschen Rundfunkwesen in dem Sinne beitragen, daß der Standpunkt der Bundesregierung in dem Programm sehr viel mehr berücksichtigt werden würde. Auch war es keineswegs die Intention der FFG, das Rundfunkwesen in der Bundesrepublik der uneingeschränkten Konkurrenz einer Vielzahl privatwirtschaftlicher Unternehmen zu überlassen. Nur als Monopolbetrieb war für die FFG das zweite Fernsehprogramm attraktiv. Weitere Rundfunkgesellschaften sollten allerhöchstens als Programmlieferanten für die Monopolgesellschaft auftreten.

Auch die Zeitungsverleger machten in ihrer Kampagne zur Kommerzialisierung des ZDF wieder deutlich, daß sie es nicht vorhatten, sich den Markt und damit die Einnahmen aus der Fernsehwerbung mit anderen konkurrierenden Unternehmen zu teilen. Den Vorwurf, daß sie Partikularinteressen verfolgten und zumindest tendenziell ein Verlegerfernsehen anderen gesellschaftlichen Gruppen den Zugang zu dem Medium versperren würde, versuchten die Verleger dadurch abzuschwächen, daß sie erklärten, die Presse schlechthin spiegele ja die öffentliche Meinung in ihrer Vielschichtigkeit wider, und ein verlegereigenes Fernsehprogramm würde dies ja nicht weniger tun.

Die Verfechter eines kommerziellen Rundfunks in Bayern weichen insofern von der Tradition ab, daß sie sich nur wenig Mühe gaben, einen Zusammenhang zwischen einer kommerziellen Organisationsform des Rundfunks und einem Zuwachs an Vielfalt zu konstruieren. Vertreter der CSU erklärten in aller Öffentlichkeit, daß sie einen größeren Einfluß ihrer Partei auf den Rundfunk anstrebten. Bert Schnitzlers Konzept des meinungslosen Rundfunks reichte auch nicht dazu aus, diejenigen gesellschaftlichen Gruppen und Verbände, die bislang bei der pluralistischen Struktur der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Einfluß auf das Programm ausüben konnten, von der Attraktivität einer Kommerzialisierung des Rundfunkwesens zu überzeugen.
Die Überlassung von Übertragungsmöglichkeiten an kommerzielle Trägergesellschaften hat in Großbritannien nicht zu einer Erweiterung der Programmvielfalt im gesamten Rundfunkwesen geführt, und es ist deutlich geworden, daß die Entwicklung in der Bundesrepublik im Falle einer Kommerzialisierung nicht wesentlich anders verlaufen wäre.

Nicht weniger häufig wurde von den Befürwortern des kommerziellen Rundfunks die Behauptung vorgetragen, daß die kommerzielle Organisationsform allein dem Wesen der bestehenden Gesellschaftsordnung entspreche. Alle anderen Organisationsformen und besonders die öffentlich-rechtliche

wurden als Fehlentwicklungen betrachtet, die mit dem Wesen der westlichen Demokratie angeblich schlecht in Einklang zu bringen seien und deshalb zügig bereinigt werden sollten. Nach dem oben kurz skizzierten Selbstverständnis, in dem die bestehende Gesellschaftsordnung mit dem Begriff Freiheit gleichgesetzt wurde, wurde so auch die Verfolgung der eigenen Interessen mit der Perfektionierung und Vervollkommnung der als frei erklärten Gesellschaftsform gleichgesetzt.
Dies war nicht immer einfach. Die Befürworter des kommerziellen Fernsehens in Großbritanniens hatten erhebliche Schwierigkeiten, ihre Parteifreunde davon zu überzeugen, daß kommerzieller Rundfunk den Prinzipien der Konservativen Partei, die sich besonders für die Freiheit und noch mehr für das freie Unternehmertum (Free Enterprise Party) einsetzte, entsprach. Schließlich hatte es zu Zeiten der Gründung der BBC den Prinzipien der Konservativen Partei entsprochen, gerade die gegenteilige Organisationsform zu wählen. Das Argument, daß die öffentlich-rechtliche Organisationsform des Rundfunks eigentlich nicht Bestandteil des Sollzustandes der gesellschaftlichen Wirklichkeit der Bundesrepublik sei, wurde auch in den hier unternommenen Initiativen häufig hervorgebracht. So war es lange Zeit beliebt, die nicht ohne Widerstand geschaffene öffentlich-rechtliche föderalistische Struktur des Rundfunks in der Bundesrepublik als lästiges Überbleibsel der Besatzungszeit darzustellen. Auch die Zeitungsverleger vertraten immer wieder die Ansicht, daß der Rundfunk eigentlich in die Hände von Privatleuten gehöre, wenn in der Bundesrepublik - im Gegensatz zur DDR - die Freiheit der Maßstab aller Dinge sein solle. Das Verfassungsgericht schloß sich dieser Ansicht jedoch nicht an, vielmehr wurde erkannt, daß die gesellschafts- und damit kommuniaktionspolitischen Interessen einer CDU-Regierung und ihr nahestehender Kreise nicht die einzigen sind, die im Rahmen des Grundgesetzes der Bundesrepublik verfolgt werden können. Die öffentlich-rechtliche Struktur des Rundfunks wurde im Gegensatz zur Ansicht ihrer Kritiker als durchaus ver-

fassungskonform bezeichnet, jedoch wurde sie nicht als die allein mögliche angesehen. Einer kommerziellen Organisationsform wurde unter Hinzuziehung verschiedener Auflagen durchaus auch eine Verfassungskonformität bescheinigt. Diese Tatsache wurde in der Vergangenheit von den Befürwortern eines kommerziellen Rundfunks immer wieder hervorgehoben und dürfte in einer Situation, in der eine größere Anzahl von Übertragungsmöglichkeiten zur Verfügung steht, erheblich an Relevanz gewinnen.

Die vorliegende Arbeit hat deutlich gemacht, daß eine öffentlich-rechtliche Rundfunkorganisation sich gegenüber den Bestrebungen zur Errichtung einer kommerziellen Komponente nur dann erfolgreich behaupten konnte, wenn es den Vertretern des kommerziellen Rundfunks nicht gelang, drei wichtige Voraussetzungen zu erfüllen. Bislang hatten nur die Initiativen zur Errichtung kommerziellen Rundfunks überhaupt eine Chance auf Erfolg, wenn sie von finanzkräftigen Interessenten getragen wurden. Gleichzeitig mußten Frequenzen vorhanden sein, auf denen eine kommerzielle Rundfunkanstalt ihr Programm hätte ausstrahlen können, und die Interessenten bedürften der Unterstützung einer Regierung, die bereit war, die entsprechenden Gesetze zu erlassen oder Gesetzesänderungen vorzunehmen. Die Unterstützung konnte auch nicht von irgendeiner Regierung kommen, sondern mußte die einer konservativen Regierung sein.
In Großbritannien waren diese Voraussetzungen erfüllt und, obwohl das Monopol der BBC erhebliche Sympathie genoß, ließ sich die Errichtung eines kommerziellen Fernsehprogramms und auch später die Errichtung kommerziellen Hörfunks nicht verhindern. Finanzstarke Interessenten konnten auf Frequenzen verweisen, die sie zur Ausstrahlung eines durch Werbung finanzierten Programms nutzen konnten, und sie genossen die Unterstützung einer konservativen Partei, die bereit war, die entsprechenden Gesetze zu erlassen. Für den Bereich der Bundesrepublik muß noch hinzugefügt werden, daß die Unterstützung einer konservativen Regierung

allein nicht ausreicht. Nach dem Fernsehurteil muß es eine Landesregierung sein, die bereit ist, die notwendige Gesetzesänderung vorzunehmen. An dieser Tatsache scheiterte die FFG. Die Beschaffung der nötigen finanziellen Mittel stellte für die FFG kein wesentliches Problem dar, und es waren auch Frequenzen vorhanden, auf denen man ein zweites, durch Werbung finanziertes Fernsehprogramm ausstrahlen konnte. Jedoch reichte die tatkräftige und finanzielle Unterstützung der Bundesregierung nicht aus, um die notwendigen juristischen Voraussetzungen für den Erfolg des Unternehmens zu schaffen.
Rückblickend läßt sich sagen, daß die Initiative der Zeitungsverleger unter dieser Betrachtungsweise wenig Aussicht auf Erfolg haben konnte. Es waren zwar genügend finanzkräftige Interessenten vorhanden, die mit Hilfe des ihnen zur Verfügung stehenden publizistischen Apparats ihre Interessen auch lautstark vertreten konnten, aber nur bei einer Demontage des öffentlich-rechtlichen ZDF, deren Frequenzen freigeworden, die ein Verlegerfernsehen hätte nutzen können, und es fand sich keine CDU-Regierung, die bereit war, ein entsprechendes Rundfunkgesetz zu erlassen.
In der in der vorliegenden Arbeit nicht mehr analysierten Initiative zur Errichtung einer kommerziellen Rundfunkanstalt Saarland war es ebenfalls die Tatsache, daß keine nutzbaren Frequenzen vorhanden waren, die den bisherigen Mißerfolg ausmachte. Finanzkräftige Interessenten und ein entsprechendes Rundfunkgesetz reichten zur Realisierung eines kommerziellen Fernsehprogramms nicht aus.

Ähnlich stellte sich die Situation in Bayern dar. Der Verlauf der Dinge wäre wohl erheblich anders gewesen, wenn Frequenzen vorhanden gewesen wären, auf denen ein kommerzielles bayerisches Hör- oder Fernsehprogramm hätte ausgestrahlt werden können. Der Verlauf des Versuchs, in Bayern ein kommerzielles Rundfunkprogramm zu etablieren, enthält aber eine neue Komponente, die bei den anderen untersuchten Initiativen wenig ins Gewicht fiel, nämlich die Artikulation und Durchsetzung der Bedürfnisse der

Rundfunkteilnehmer. Obwohl auch sie über keine Frequenz verfügten, auf der sie hätten senden können, wären die Vertreter eines kommerziellen Rundfunkprogramms in Bayern ihrem Ziel erheblich näher gekommen, wenn die CSU nicht durch den Erfolg des Volksbegehrens des Landesbürgerkomitees "Rundfunkfreiheit" daran gehindert worden wäre, ihre gesetzliche Form durchzusetzen, obwohl führende Persönlichkeiten des Bürgerkomitees erhebliche Zweifel daran hegen, ob sich ihr Erfolg zu gegebenem Anlaß nochmals wiederholen läßt, ist deutlich geworden, daß ein von Werbung durchsetztes Programm in der Öffentlichkeit auf erheblich mehr Ablehnung stößt, als es Umfrageergebnisse aus der Vergangenheit vermuten ließen.

Diese Tatsache dürfte bei einer zukünftigen Auseinandersetzung um die Nutzung der Übertragungsmöglichkeiten eines Kabelfernsehens eine erhebliche Rolle spielen.

Wenn die Übertragung einer größeren Anzahl von Fernsehprogrammen mittels eines Leiters in der Zukunft möglich wird, werden sich die Befürworter der öffentlich-rechtlichen, pluralistischen Struktur des bundesdeutschen Rundfunks nicht länger darauf beschränken können, darauf hinzuweisen, daß ihre Gegner eine oder mehrere der genannten Bedingungen nicht erfüllen können. Vielmehr wird eine sehr viel grundsätzlichere kommunikationspolitische Argumentation notwendig sein, wenn auch für die Zukunft die öffentlich-rechtliche Struktur des Rundfunks beibehalten werden soll. Diese Tatsache ist im Bereich der ARD frühzeitig erkannt worden. In der Erkenntnis, daß das Argument der Frequenzknappheit sich nicht auf alle Zeiten hinaus als stechend erweisen würde, wurde der Begriff der publizistischen Gewaltenteilung geprägt. Darunter wird verstanden, daß im Bereich des Kommunikationswesens die Presse ihre privatwirtschaftliche Struktur beibehalten soll, dagegen aber der Rundfunk öffentlich-rechtlich organisiert sein soll. Zwar ist die juristische Tragfähigkeit des Begriffs mit Skepsis zu beurteilen [1], aber die Diskussion

1) Vgl. Krause-Ablaß: Der Grundsatz der publizistischen Gewaltentei-

um die Übertragungsmöglichkeiten im Kabelfernsehen sollte nach Ansicht des Autors nur in geringem Maße im juristischen Bereich geführt werden. Es kann nicht als sicher gelten, daß sich das Verfassungsgericht in einem erneuten Prozeß dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts anschließt. Vielmehr müßte eine politische Entscheidung herbeigeführt werden, die darauf hinausläuft, daß im Rundfunk auch in Zukunft die Interessen von Werbetreibenden zu einen überragenden Faktor in der Programmgestaltung werden.

---

lung im Verhältnis von Presse und Fernsehen, Rechtsgutachten für die Werbung im Rundfunk GmbH, Kurt Gross, Flensburg 1968

Literaturverzeichnis

Aufsätze und Monographien

Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands : Rundfunkanstalten und Tageszeitungen. Eine Materialsammlung, Bd. 1 - 4, Frankfurt/M. 1965

Arndt, Adolf : Das Werbefernsehen als Kompetenzfrage, in: Juristenzeitung, 1965, S. 337 ff.

Arndt, Helmut : Die Konzentration in der Presse und die Problematik des Verlegerfernsehens, Alfred Metzner Verlag, Frankfurt/M. - Berlin 1967

Altmann, Thomas & Sawers : TV: From Monopoly to Competition and Back, Institute for Economic Affairs, London 1972

Arning, Hermann, Ferdinand : Rechtliche Grundlagen eines privaten Fernsehens, in: Fernsehen in Deutschland, Hrsg.: Christian Longolius, v.Hase & Köhler Verlag, Mainz 1967, S. 61 ff.

Bausch, Hans Gewaltenteilung in der Publizistik, in: Jahre der Wende, Festgabe für Alex Möller zum 65. Geburtstag, Verlag für Versicherungswirtschaft e.V., Karlsruhe 1968, S. 277 ff.

Beiling, O.H. : Die Gesetzgebungsbefugnis zur Neuordnung des Rundfundwesens, C.H. Beck, München 1955

Bellerby, J.R. : Economic Reconstruction, Macmillan, London 1943

Berg : Zur Organisationsform privater Rundfunkeinrichtungen, in: Film und Recht, H. 9, 1967, S. 315 ff.

Bericht der Kommission zur Untersuchung der rundfunkpolitischen Entwicklung im südwestdeutschen Raum, Kornwestheim, Jan. 1970

Beyer, Wilhelm : Das Ausmaß der Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Materie Fernmeldewesen, in: ZVZV, Nr. 21, 5. 11. 1957

Brack, H. (Hrsg.) : Organisation und wirtschaftliche Grundlage des Hörfunks und des Fernsehens, in: Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht der Universität Köln, Bd.2, 1968

Brack, Hans; Hermann Günter; Hillig, Hans-Peter : Organisation des Rundfunks in der BRD 1948 - 162, Verlag Hans Bredow Institut, Hamburg 1962

Briggs, Asa : The History of Broadcasting in the United Kinddom, Vol. I, The Birth of Broadcasting, OUP, London 1961

Bruch, Walter : Kleine Geschichte des Fernsehens, Buchreihe des SFB, Bd. 6, Hrsg.: SFB, Haude & Spernesche Verlagsbuchhandlung, Berlin 1967

Bundesverband deutscher Zeitungsverlegerverbände (Hrsg.) : Presse und Fernsehen, Bonn - Bad Godesberg, Juni 1963

Ders. (Hrsg.) : Pressefreiheit und Fernsehmonopol. Beiträge zur Frage der Wettbewerbsverzerrung zwischen den publizistischen Mitteln, Bad Godesberg, Febr. 1964

Ders. (Hrsg.) : Stellungnahme des Bundesverbands Deutscher Zeitungsverlegerverbände zum Bericht der Kommission zur Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit von Presse, Funk, Fernsehen und Film, Bad Godesberg, 13. 11. 1967

Ders. (Hrsg.) : Verlegerverbände gegen Wirtschaftswerbung des Rundfunks und Fernsehens, in: Fernsehen. Illustrierte Monatshefte für Fernsehfreunde, Nr. 8, Aug. 1956

Ders. (Hrsg.) : Zeitungsverleger fordern Zugang zum Fernsehen. Programmherstellung und Fernsehwerbung des ZDF in die Hand der Presse. Vorschlag zur Übernahme der Programmherstellung des ZDF durch eine Gesellschaft der deutschen Zeitungsverleger, in: ZVZV, Nr. 50, 11.12. 1964

Bundesverfassungsgericht : Entscheidungen, Bd. 12 u. 31, Mohr, Tübingen 1971

The Business Cycle in the UK 1948 - 68, Econtel Research Ltd., London 1969

Butler, D.D. : The British General Election of 1951, MacMillan, London 1952

Butler, D.; Freeman, J. : British Political Facts 1900 - 1960, MacMillan, London 1963

Burrichter, Clemens : Fernsehen und Demokratie, Bertelsmann Universitätsverlag, Reihe: Gesellschaft und Kommunikation, Bielefeld 1970

Bussmann, Kurt : Die Beziehung der Rundfunkanstalten zu den Zeitungsverlagen unter der Sicht des Wettbewerbsrechts, Beiträge zum Rundfunkrecht, H. 3, Alfred Metzner Verlag, Frankfurt/M - Berlin 1965

Backhof, Otto : Verbot des Werbefernsehens durch Bundesgesetz?, Beiträge zum Rundfunkrecht, H. 9, Alfred Metzner Verlag, Frankfurt/M. - Berlin 1966

Carnegie Commission : The Report of the Carnegie Commission on Educational Television: Public Television. A Program for Action, Bantam Books, New York, Jan. 1967

Coase, R.H. : British Broadcasting. A Study in Monopoly, Longmans, London 1950

Collins, N. : Programme Contractors in British Independent Television, in: EBU Review, No. 54 B, 1959, S. 12 ff.

Crone, Michael : Die Auseinandersetzung um die Novellierung des Bayerischen Rundfunkgesetzes vom 10. 8. 48 (22. 12. 59) in den Jahren 1972/73, Magisterarbeit, Münster 1975

Demme, Helmut : Das Kabelfernsehen in rechtlicher Sicht, Marcus-Verlag, Königstein 1969

Ders. : Das Recht der Wirtschaft auf angemessene Werbezeit im Fernsehen, Marcus-Verlag, Königstein 1969

Christophel, Martin : Fernsehen - Neuer Werbeträger?, Hamburg/Blankenese 1956

Dovivat, Emil : Fernsehen, Reklamefernsehen, Bundesfernsehen. Aufschlußreiche Beratungen in der Evang. Akademie Bad Boll, Sept. 1955

Dygutsch-Lorenz, Ilse : Die Rundfunkanstalt als Organisationsproblem, Bertelsmann Universitätsverlag, Reihe: Gesellschaft und Kommunikation, Bielefeld 1971

Eckert, Gerhard : Das Fernsehen in den Ländern Westeuropas, in: Neue Beiträge zur Film- und Fernsehforschung, Bd. 6, Hrsg.: Erich Feldmann, C. Bertelsmann Verlag, Gütersloh 1964

Ders. : Monopol oder Wettbewerb im Deutschen Fernsehen, Verlag C.H. Beck, München - Berlin 1958

Ders. : Das Werbefernsehen kommt - was lehren die englischen Erfahrungen? Vortrag vom 8. 8. 1956, gehalten in Hamburg im Haus der Werbung, als Manuskript gedruckt von "Die Zeit"

Eckersly, P.P. : The Power Behind the Microphone, Jonathan Cape, London 1941

Essaies in Quantitative Economic History, Church Press Oxford, 1974

Fischer, Kurt : Dokumente zur Geschichte des deutschen Rundfunks und Fernsehens, in: Quellensammlung zur Kulturgeschichte, Bd. 11, Musterschmidt Verlag, Göttingen - Berlin - Frankfurt/M. 1957

Fogarty, M.P. : Prospects of Ten Industrial Regions of Great Britain, Mathewn & Co., London 1955

Fröhler, Ludwig : Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für ein Verbot des Werbefernsehens durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, Beiträge zum Rundfunkrecht, H. 6, Alfred Metzner Verlag, Frankfurt/M. - Berlin 1965

Ders. : Werbefernsehen und Pressefreiheit, Beiträge zum Rundfunkrecht, H. 4, Alfred Metzner Verlag, Frankfurt/M. - Berlin 1965

Forsthoff, G. : Tagespresse und Grundgesetz, in: Die öffentliche Verwaltung, 1963, S. 633 ff.

Fuhr, E.W.; Konrad, Walter : Verfassungs- und aktienrechtliche Überlegungen zu dem novellierten saarländischen Rundfunkgesetz, in: Archiv für Urheber-, Film-, Fernseh- und Theaterrecht, Sept. 1967

Galbraith, John Kenneth : Die moderne Industriegesellschaft, Droemer & Knaur, München 1970

Glotz, Peter : Der Fernsehstreit als kommunikationspolitisches Problem, in: Rundfunk und Fernsehen, H. 2, 1966 , S. 121 ff.

Gross, Ralf : Zur Zulässigkeit eines bundesgesetzlichen Verbots der Werbesendungen in Funk und Fernsehen, in: Die öffentliche Verwaltung, 1965, S. 433 ff.

Grund, Hartmut : Das Monopol der öffentlichen Hand im Rundfunk- und Fernsehwesen, in: DVBL, 1969, S. 481 ff.

Günther(Presse)-Kommission : Schlußbericht der Kommission zur Untersuchung der Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz von Presseunternehmen und der Folgen der Konzentration für die Meinungsfreiheit in der BRD, BT-Drucksache V/3122, Bonn, 3. Juli 1968

Haensel, Carl : Rundfunkfreiheit und Fernsehmonopol, Econ Verlag, Düsseldorf - Wien 1969

Harrod, Roy : Topical Comment, MacMillan, London 1961

Herzog, Roman : Rechtsgutachten des Professors Dr. Roman Herzog zu Fragen des Rundfunkgesetzes Saar, 1968, unveröffentl. Manuskript

Hofmann, Michael: Die Interdependenz technischer Entwicklung, wirtschaftlicher Verwertung und politischer Teilnahme am Beispiel der Gründung des ZDF-Anstalt des öffentlichen Rechts, M.A.-Arbeit am Fachbereich 11 der FU Berlin, 1976

Hymmen, Friedrich Wilh. : Das Kabel - Fakten und Illusionen zum Thema "Privatrechtliches Senden", Verlag Haus der Evangelischen Publizistik, Frankfurt/M. 1975

Informationsstelle der Bayerischen Wirtschaft : Gegengewicht zum öffentlich-rechtlichen Bayerischen Rundfunk. Eine Untersuchung der Möglichkeiten für ein privates Institut, München, 24. 8. 1971

Ipsen, H.P. : Der Fernsehvorschlag der Zeitungsverleger. Zur Frage seiner Vereinbarkeit mit dem Staatsvertrag über das ZDF, in: Die öffentliche Verwaltung, 1964, S. 793 ff.

Ders. : Zur Legalität des Werbefernsehens, Sonderdruck der NJW, 1963, H. 45, S. 2049 ff.

Jenkins, Clive : Power Behind the Screen, Macgibbon & Keene Ltd., London 1961

Jonas, K.A. : Bilanz der deutschen Werbewirtschaft, in: ZVZV, 1964, S. 424 ff.

Johnson, Nicholas : How to Talk Back to Your Television Set, Little, Brown & Co, Boston - Toronto 1970

Kelly, Frank K. : Who Owns the Air? Testimony Before the FCC. An Occasional Paper on the Rôle of Mass Media in the Free Society, Centre for the Study of Democratic Institutions, Santa Barbara/Calif 1960

Kerneck, Heinz : Rundfunk und Demokratie im geteilten Deutschland. Notwendigkeiten und Möglichkeiten, Vortrag vor den "Freunden der Publizistik", gehalten im Otto-Suhr-Institut Berlin am 11. 2. 1964

Klute, Heinrich : Wettbewerb oder Monopol im Fernsehen, in: Handelsblatt, Sonderdruck aus Nr. 16 vom 7./8. Febr. 1958

Knipping, Franz : Monopole und Massenmedien, VEB Deutscher Verlag der Wissenschaften, Berlin 1969

Krause-Ablaß, Günter B. : Der Grundsatz der publizistischen Gewaltenteilung im Verhältnis von Presse und Fernsehen. Rechtsgutachten für die Werbung im Rundfunk GmbH, Verlag Kurt Gross, Flensburg 1968

Ders. : Zur Koexistenz von Presse und Fernsehen. Verfassungsrechtliche Aspekte des Plans der Zeitungsverleger, in: Sonderdruck aus: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1965

Ders. : Kommunaler und privater Rundfunk im lokalen Bereich, in: Die öffentliche Verwaltung, H. 7, April 1962, S. 249 ff.

Krüger, Herbert : Die öffentlichen Massenmedien als Ergänzung der privaten Massenmedien. Beiträge zum Rundfunkrecht, H. 5, Alfred Metzner Verlag, Frankfurt/M. - Berlin 1965

Ders. : Der Rundfunk im Verfassungsgefüge und in der Verwaltungsordnung von Bund und Ländern, 1960

Lehr, Wolfgang : Rundfunkfreiheit und Rundfunkorganisation, in: Fernsehen in Deutschland, Hrsg.: Christian Longolius, v. Hase & Koehler Verlag, Mainz 1967, S. 55 ff.

Lerche, Peter : Rechtsprobleme des Werbefernsehens, in: Beiträge zum Rundfunkrecht, H. 2, Alfred Metzner Verlag, Frankfurt/M. - Berlin 1965

Löffler, Martin (Hrsg.) : Die Rolle der Massenmedien in der Demokratie, in: Schriftenreihe der Deutschen Studiengesellschaft für Publizistik, Bd. 6, Becksche Verlagsbuchhandlung, München - Berlin 1966

Logan, C.S. : The National Association for better Radio and Television of the United States, in: EBU Review, No. 55 B, 1959, S. 7 ff.

Longolius, Christian : Fernsehen in Deutschland. Gesellschaftspolitische Aufgaben und Wirkungen eines Mediums, v. Hase & Koehler, Mainz 1967

Mahle, W.A. : Privater Rundfunk in Bayern. Beitrag zur kritischen Chronik, WDR, SWF II vom 26. 3. 1971

Markenverband e.V. : Denkschrift über die Notwendigkeit angemessener Sendezeit im Werbefernsehen, Wiesbaden 1970

Ders. (Hrsg.) : Wettbewerb um den Fernsehschirm. Wege zu einem 2. Programm, Wiesbaden 1958

Mayhew, Christopher : Commercial Television - What is to be done?, The Fabian Society, Tract, Nr.318, London 1959

Ders. : Dear Viewer, Lincolns Prager, London 1953

McCallum, R.B.; A. Redman : The British General Election of 1945, OUP, London - New York - Toronto 1947

Merkel, H.G.; Scholz, Edgar : Anmerkungen zum Rundfunkwesen. Eine Auswahl aus den Jahren 1952 - 1964, hergestellt aus Anlaß des 65. Geburtstags von H.G. Merkel, Privatdruck, Bd. I u. II, Nürnberg 1965 u. 1970

Ders. : Die Gewaltenteilung und das Monopol, in: Pressereform und Fernsehstreit, Hrsg.: Roegele, O.B., Gütersloh 1965, S. 190 ff.

Meyne, Jens : Die Vertriebswerbung muß weiter intensiviert werden, in: ZVZV, Nr. 22 - 23,1964, 61. Jg., S. 908 ff.

Michel Kommission: Bericht der Kommission zur Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit von Presse, Funk/Fernsehen und Film, BT-Drucksache V/3120, Bonn, 28. Sept. 1967

Müller, Hans-Dieter : Der Springer Konzern. Eine kritische Studie, Piper & Co Verlag, München 1968

Nicholas, H.G. : The British General Election of 1950, MacMillan, London 1951

Paulu, B. : British Broadcasting in Transition, University of Minnesota Press, Minneapolis 1961

Phillips, G.G.; R.T. Maddock : The Grwoth of British Economy 1918 - 68, Allen & Unwin Ltd., London 1973

Puhl, Fritz : Keine Angst vorm Bösen Wolf. Anmerkungen zum kommerziellen Fernsehen, in: Fernsehen, Nr. 8 - 9, 1956

Pross, Harry : Moral der Massenmedien. Prolegomina zu einer Theorie der Publizistik, Kiepenheuer & Witsch, Köln - Berlin 1967

Ders. : Mitteilung und Herrschaft. Anmerkungen zur Rundfunkpolitik, Luchterhand, Darmstadt 1972

Ders. : Kommunikationspolitik und neue Medien, in: Reimann (Hrsg.): Information, Goldmann, München 1977

Ders. : Demokratische Postulate und Machtvorbehalt; in: Rundfunkpolitische Kontroversen. Zum 80. Geburtstag von Fritz Eberhard, EVA, Frankfurt/M. - Köln 1976

Ders. : Nervus rerum - Erkenntnismaximierung. Ein Arbeitsorientierter Ansatz der Kommunikationspolitik, in: Vorgänge, Zeitschrift für Gesellschaftspolitik, Jg. 12, 1973, H. 6

Ders. : Medien, Demokratie und Kultur, in: Vorgänge, Zeitschrift für Gesellschaftspolitik, Jg. 12, 1973, H. 6

Rehbinder : Öffentliche Aufgabe der Presse. Was ist das?, in: NJW, 1963, S. 1387 ff.

Reichert, Hans Ulrich : Der Kampf um die Autonomie des deutschen Rundfunks, Heidelberg - Stuttgart 1955

Reinowski, Hans J. : Hörfunk, Fernsehen, Tagespresse. Eine Darstellung aus hessischer Sicht, Verlag Darmstädter Echo, 1965

Reith, J.C. : Broadcast over Britain, Hodder & Stoughton, London 1924

Ders. : Into the Wind, Hodder & Stoughton, London 1944

Report of the Broadcasting Committee 1949, Cmd. 8116, HMSO, London 1962

Roeber : Einige Fragen zur privatrechtlichen Organisationsform eines kommerziellen Fernsehens, in: Film und Recht, H. 9, 1967, S. 220 f.

Roegele, Otto B. : Presse-Reform und Fernseh-Streit, Sigbert Mohn Verlag, Gütersloh 1965

Ross, James Frederic Stanley : Parliamentary Representation, Eyre and Spottiswoode, London 1944

Sawatzki, Günter: Die verwirtschaftete Freiheit. Ein Beitrag zum Verhältnis zwischen Presse und Fernsehen, Josef Knecht, Frankfurt/M. 1965

Scheuch, Erwin : Gutachten über die Einrichtung einer privatwirtschaftlichen Sendeanstalt, Chapel Hill/USA 1970

Schmeißer, K.H. : Die juristische Problematik des Werbefernsehens, Jur. Diss., Erlangen 1962

Schmitz, Bernd : Kommerzielles Fernsehen und Rundfunkfreiheit, in: Die öffentliche Verwaltung, H. 19, 1968, S. 83 ff.

Schneider, Hans : Werbesendungen der Rundfunkanstalten als Gegenstand eines Bundesgesetzes, in: NJW, 1965, S. 937 ff.

Ders. : Werbung im Rundfunk. Beiträge zum Rundfunkrecht, Alfred Metzner Verlag, Frankfurt/M. - Berlin 1965

Schulman, M. : The Least Worst Television in the World, Barrie & Jenkins, London 1973

Schwinkowski, Anton : Denkschrift zur Frage der öffentlich-rechtlichen Anstalten, Kiel, 13.11.1964

Sendall, B. : Independent TV in Britain, in: EBU Review, No. 48 B, 1958, S. 3 ff.

Sender Freies Berlin (Hrsg.) : Stellungnahme zu den Angriffen der Berliner Zeitungsverleger gegen das Werbefernsehen, Berlin 1967

Silbermann, Alfons : Bildschirm und Wirklichkeit. Das Informationsangebot durch Presse und Fernsehen in 5 europäischen Ländern, Berlin - Frankfurt/M. - Wien 1966

Silbermann, Alfons : Vorteile und Nachteile des kommerziellen Fernsehens. Eine soziologische Studie, Econ Verlag, Düsseldorf - Wien 1968

Smith, Antony : British Broadcasting, David & Charles, Newton Abbot 1974

Some Proposals for Constitutional Reform, Being the Recommendation of a Group of Conservatives, Eyere and Spottiswoode, London 1946

Springer, Axel : Fernsehen und Tageszeitung, Axel Springer Verlag, Sonderdruck, 7. 9. 1962

Ders. : Presse und Fernsehen, in: Festschrift für Anton Betz, Rheinisch-Bergische Verlagsgesellschaft, Hrsg.: K. Bringmann, Düsseldorf 1963

Steinmann, Matthias : Das Werbefernsehen im Konkurrenzkampf der Werbemittel und Werbeträger, Polygraph Verlag, Zürich 1967

Stern, Klaus; Bethge, Herbert : Öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunk, in: Beiträge zum Rundfunkrecht, H. 13, Alfred Metzner Verlag, Frankfurt/M. - Berlin 1971

Stocks, Mary : Still More Commonplace. An Autobiography, Peter Davis, London 1973

Studiengesellschaft für Funk- und Fernsehwerbung (Hrsg.) : Möglichkeiten für die Verwirklichung eines zweiten Fernsehprogramms, Frankfurt/M. 1958

Studiengesellschaft für staatspolitische Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.): Amorbacher Entwurf, Amorbach, April 1970

Dies. : Denkschrift zur Rundfunkreform in Bayern, Amorbach 1971

Taplin, Walter : The Origin of TV Advertising in the UK, Pitman, London 1961

Verein der Berliner Zeitungsverleger e.V. (Hrsg.) : Sender Freies Berlin bedroht Berliner Zeitungen, Berlin, Juni 1967

Volle, Klaus : Die verfassungsrechtliche Problematik der Privatisierung und Kommerzialisierung von Rundfunk und Fernsehen, Jur. Diss., Bochum 1967

Wildemann, Rudolf / Kaltefleiter, Werner : Funktion der Massenmedien, in: Demokratische Existenz heute, Schriften des Forschungsinstituts für Politische Wissenschaft der Universität zu Köln, Athenäum Verlag, Frankfurt/M. - Bonn 1965

Wilkens, Heinz : Die Aufsicht über den Rundfunk, Jur.Diss., Frankfurt/M. 1968

Wilson, H.H. : Pressure Group. The Campaign for Commercial Television, Secker & Warburg, London 1961

Woolton : Memoirs of the Earl of Woolton, Cassels, London 1959

Younson, A.J. : Britains Economic Growth 1920 - 1966, Augustus M. Kelley, New York 1966

Zehner, Günter : Der Fernsehstreit vor dem Bundesverfassungsgericht. Eine Dokumentation des Prozeßmaterials, Bd. 1 u. 2, Verlag C.F. Müller, Karlsruhe 1965

Zeitungen und Zeitschriften

Aktueller Fernsehdienst, Jg. 1958, 1960

Augsburger Allgemeine, Jg. 1972

Aus unseren Kreisen, Jg. 1963

Conservative Central Office, Monthly Summary of Reports of Public Opinion, Jg. 1953

Daily Mirror, Jg. 1954

Donau Kurier, Jg. 1971, 1972

dpa - Landesdienst Bayern, Jg. 1970, 1971, 1972

The Economist, Jg. 1936, 1944, 1955

epd - Kirche und Fernsehen, Jg. 1960, 1973

epd - Kirche und Rundfunk, Jg. 1971, 1972, 1974

Die Feder, Jg. 1967

Fernseh-Informationen, Jg. 1971

Fernseh- und Rundfunkspiegel des Deutschen Industrieinstituts, Jg. 1971

fff-press - Werbedienst, Jg. 1955, 1956

fff-press - Werbung in Funk und Fernsehen, Jg. 1959

Financial Times, Jg. 1955

Frankfurter Allgemeine Zeitung, Jg. 1960, 1970, 1971, 1972

Frankfurter Rundschau, Jg. 1960, 1972

Fränkische Landeszeitung, Jg. 1969

FUNK-korrespondenz, Jg. 1960, 1962, 1971

Gesamtdeutsche Warte, Jg. 1970

Handelsblatt, Jg. 1961

Hinweisdienst der Werbung im Rundfunk GmbH, Jg. 1963 - 69

Der Journalist, Jg. 1967

Main-Echo, Jg. 1972

Main-Post, Jg. 1972

Media Perspektiven, Jg. 1970 ff.

Mitteilungen der Pressevereinigung für Neue Publikationsmittel, Jg. 1959

Mittelbayerische Zeitung, Jg. 1972

Münchener Abendzeitung, Jg. 1970, 1972

Münchener Merkur, Jg. 1970, 1972, 1973

New Statesman and Nation, Jg. 1946

Nürnberger Nachrichten, Jg. 1972

Nürnberger Zeitung, Jg. 1969, 1972

Passauer Neue Presse, Jg. 1972

The Political Quarterly, Jg. 1935

Rundfunkpolitisches Presseecho, Hrsg.: Bayerischer Rundfunk, Jg. 1971 - 1973

Radio Times, Jg. 1926

Round Table, Jg. 1936

Der Spiegel, Jg. 1950, 1957, 1960, 1964, 1971, 1972

Stuttgarter Nachrichten, Jg. 1974

Süddeutsche Zeitung München, Jg. 1960, 1971, 1972. 1973

Text-intern, Jg. 1967

Times, Jg. 1953

The Times, Literary Supplement, Jg. 1925

tvc-Archiv, Jg. 1971

tz, Jg. 1972, 1973

Vorwärts, Jg. 1958

Die Welt, Jg. 1959, 1960, 1967

Die Zeit, Jg. 1961

ZVZV, Jg. 1963, 1967

Lebenslauf

10. 7. 1947	Geboren in Osnabrück Vater Horst von Gottberg Mutter Ruth von Gottberg geb. Schöning
1956 - 1959	Besuch des humanistischen Gymnasiums - Alte Klosterschule - Bad Hersfeld
1960	Umsiedlung nach England
1960 - 1966	Besuch der Tiffin Boys School Kingston upon Thames
1966	Schulabschluß - Advanced Level
WS 1966/1967	Immatrikulation an der Freien Universität Berlin, Juristische Fakultät, Fachrichtung Rechtswissenschaften
WS 1967/1968	Fachrichtungswechsel zur Philosophischen Fakultät, Publizistik, Politologie, Soziologie
1967	Zeitweilige Tätigkeit in verschiedenen Abteilungen der Werbeagentur Young & Rubicam, London
1972	Erlangung des Magistergrades
seit 1976	Leitung eines Forschungsprojektes - Gewerkschaften und Öffentlichkeit -
WS 1976 - SS 1977	Lehrveranstaltungen am Institut für Publizistik an der Freien Universität Berlin - Gewerkschaftspolitik in den Medien